

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EXTINÇÃO DOS SUBSÍDIOS AOS EX-GOVERNADORES DO PARANÁ: ENTRE O DEBATE LEGISLATIVO E O CONTROLE JUDICIAL

Celito de Bona¹
Marlon Gabriel Dos Santos²

RESUMO

O presente trabalho analisa o debate legislativo e o controle judicial sobre a respectiva revogação e inconstitucionalidade do § 5º do art. 85 da Constituição do Estado do Paraná sobre subsídios aos ex-governadores. Busca-se uma exposição das distinções e semelhanças argumentativas e a distinção dos efeitos decisórios legislativos e judiciais, discutindo também compreensões sobre o poder constituinte, controle de constitucionalidade e supremacia da Constituição. Foi utilizada uma metodologia hermenêutico-fenomenológica e os resultados permitem inferir que as linhas argumentativas dos legisladores, embora divergentes, sobre o sentido mais adequado da Constituição, enriquecem o debate democrático, mas não podem causar prejuízo à supremacia dos princípios constitucionais.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Supremacia da Constituição; Controle de Constitucionalidade; Poder Legislativo.

INTRODUÇÃO

Os benefícios financeiros aos ex-governadores de Estados, por vezes transmitidos a seus familiares, encontram no Supremo Tribunal Federal (STF) uma jurisprudência forte: a inconstitucionalidade desse tipo de benefício. Por evidente, resta configurada a presença do controle de constitucionalidade, realizado pelo Poder Judiciário, especificamente, na mais alta corte do país.

Com efeito, este artigo aborda um caso específico, a saber: o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.545, de 5 de dezembro de 2019, no STF, e que tratou de discutir o § 5º do art. 85 da Constituição do Paraná, que garantia a benesse vitalícia a ex-governadores do Estado. Ocorre que o referido texto já havia

¹Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio do Sinos - UNISINOS; Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina - UEL; docente na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE; advogado.

² Acadêmico de Direito na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, *campus* de Marechal Cândido Rondon.

sido revogado pela emenda nº 43/2019, da referida Constituição. Ainda assim, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) extinguiu o benefício apenas com efeitos para o atual e futuros governadores. A revogação, portanto, não encerrou o benefício para aqueles que já o recebiam. O STF, por sua vez, mais tarde, declarou inconstitucional o dispositivo que permitia esses benefícios a ex-governadores, ademais, extinguiu a pensão para aqueles que já recebiam valores anteriores à decisão.

Posto isso, busca-se explorar, neste estudo, a distinção entre uma decisão do Poder Legislativo Estadual e do Supremo Tribunal Federal e seus respectivos efeitos. Assim, é possível fazer uma comparação entre o campo da política e o campo judicial sobre uma mesma matéria. O artigo não se dissocia de considerações sobre os pressupostos do poder constituinte originário e derivado decorrente e do controle de constitucionalidade realizado pelo judiciário brasileiro.

Como finalidade maior, pretende-se expor e contrastar pontos diferentes e possíveis dentro de um Estado Democrático de Direito, a fim de explorar o exercício de competências tanto de um Legislativo Estadual quanto de uma Suprema Corte e a distinção de fundamentos das suas decisões. Para tanto, utilizou-se uma metodologia hermenêutico-fenomenológica.

DO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO E DERIVADO DECORRENTE

DAS BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

As origens históricas do poder constituinte e de sua teoria, ainda no período moderno, como salienta Barroso (2019), encontram bases no opúsculo clássico *Qu'est-ce que le Tiers État?* (O que é o Terceiro Estado?), de Emmanuel Joseph Sieyès, escrito ainda no acontecer do processo revolucionário na França. Assentou-se assim:

A distinção essencial entre poder constituinte e poder constituído. O poder constituinte incondicionado e permanente, seria a vontade da nação [...] o poder constituído, por sua vez, receberia sua existência e suas competências do primeiro, sendo por ele juridicamente limitado. Estavam assentadas as bases políticas da supremacia constitucional (BARROSO, 2019, p. 117).

Sendo assim, assevera-se que o conceito (passados mais de 200 anos) conservou o seu núcleo, porém não se manteve intacto no seu conteúdo (BARROSO, 2019).

A titularidade do poder constituinte é do povo, ainda assim, o exercício desse poder é feito por um ente diverso, o exercente, ou seja, “[...] aquele que, em nome do povo, implanta o Estado, edita a Constituição” (TEMER, 2007, p. 33). Assim, exsurge outro elemento muito importante à compreensão do exercício desse poder: a legitimidade. Nos pressupostos de Barroso (2019), todo exercício de autoridade precisa de um fundamento que o legitime. Em suma, a legitimidade do poder “[...] significa, em última análise, definir em quem repousa a soberania” (BARROSO, 2019, p. 123).

Com efeito, ganham relevo dois conceitos essenciais que norteiam o presente trabalho: a *Supremacia da Constituição* ao lado da sua própria *rigidez*. Sobre essa supremacia, Silva (2013) afirma que:

[a Constituição] lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos (SILVA, 2013, p. 48).

Em síntese: a Constituição é o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico positivo e que confere validade a todas as demais normas infraconstitucionais (KELSEN, 1979). Considerada a característica (também presente na Constituição brasileira) da rigidez, isto é, as alterações no texto da Lei Fundamental exigem processos mais solenes e que ostentam maiores dificuldades do que as normas não constitucionais (LENZA, 2019), nesse caso, a abolição de certas matérias foi, expressamente, proibida pelo poder constituinte originário, como são, a exemplo, as denominadas *cláusulas pétreas* (art. 60, § 4º da CF). Há um claro limite ao poder de reforma constitucional que só pode ser alterada, em tese, por outra manifestação do Poder Constituinte originário.

DAS BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PODER CONSTITUINTE DERIVADO DECORRENTE

O poder constituinte derivado é criado e instituído pelo poder constituinte originário é também entendido como “[...] instituído, constituído, secundário, de segundo grau, remanescente” (LENZA, 2019, p. 212). O poder constituinte derivado decorrente, por sua vez, tem como missão “[...] estruturar a Constituição dos Estados-membros ou, em momento seguinte, havendo necessidade de adequação, e de reformulação, modificá-la” (LENZA, 2019, p. 214). Importante contribuição é exposta por Mendes e Branco (2015) sobre o derivado decorrente:

Sendo um poder derivado do poder constituinte originário, não se trata de um poder soberano, no sentido de poder dotado de capacidade de autodeterminação plena. O poder constituinte dos Estados-membros é, isto sim, expressão da autonomia desses entes, estando submetido a limitações, impostas heteronomamente, ao conteúdo das deliberações e à forma como serão tomadas (MENDES; BRANCO, 2015, p. 827).

No magistério de Silva (2013), a distinção entre soberania e autonomia é assim destacada, com referência aos dispositivos da Lei Maior:

A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno [arts. 27, 28 e 125] e de autoadministração (arts. 18, 25 a 28). A capacidade de auto-organização e de autolegislação está consagrada na cabeça do art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (SILVA, 2013, p. 615).

Resta evidente, portanto, que o decorrente derivado é um poder limitado pelo poder originário e, conseqüentemente, seus atos devem estar em conformidade com a Constituição Federal. Com efeito, “[...] o conflito entre a norma do poder constituinte do Estado-membro, com alguma regra editada pelo poder constituinte originário, resolve-se pela prevalência desta, em função da inconstitucionalidade daquela” (MENDES; BRANCO, 2015, p. 827). Nesse viés, tal conflito “[...] não pode perdurar, porque contrasta com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico, entendido, por isso mesmo, como reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária” (SILVA, 2013, p. 49).

DOS SUBSÍDIOS AOS EX-GOVERNADORES DO PARANÁ E SUA POSTERIOR LIMITAÇÃO LEGISLATIVA

DAS BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O BENEFÍCIO

A redação revogada do § 5º do art. 85 da Constituição do Estado do Paraná previa o seguinte benefício aos ex-governadores:

Art. 85. Substituirá o Governador, em caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Governador do Estado.

[...].

§ 5º. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, 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 desembargador do Tribunal de Justiça do Estado (PARANÁ, 1989).

O art. 1º, da Lei nº 13.426/2002 e da Lei nº 16.656/2010 (ambas do Estado do Paraná) também estendiam a benesse às viúvas de ex-governadores, respectivamente: “Art. 1º. O valor das pensões de que tratam o Art. 2º, da Lei nº 7.568/82 e suas posteriores alterações, concedidas às viúvas de ex-governadores, será igual ao benefício constante do Art. 85, § 5º, da Constituição Estadual” (PARANÁ, 2002) e “Art. 1º. As viúvas(os) dos(as) governadores do Estado do Paraná passam a receber pensão por morte, nos mesmos termos do contido no Art. 85, § 5º, da Constituição Estadual” (PARANÁ, 2010). O antigo texto da Constituição Estadual lembrava aquele da Constituição de 1967/69:

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 (BRASIL, 1969).

Ocorre que com a vigência da Constituição de 1988, essa matéria deixou de ser prevista no âmbito federal. Não obstante, alguns Estados-membros mantiveram a possibilidade de manter o benefício aos seus ex-governadores, posteriormente, declarados inconstitucionais pelo STF, e possui vários precedentes³. No Paraná,

³ Nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.544, julgada em 2018 “Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Pensão vitalícia para ex-governadores do Estado de Sergipe (Art. 263 da Constituição Estadual). Desequiparação sem fundamento constitucionalmente legítimo. Violação aos princípios da igualdade, republicano e democrático. Inconstitucionalidade. Precedentes” (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4544. Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 13/06/2018, p. 1).

propostas voltadas à extinção do benefício já foram cogitadas na Assembleia Legislativa. Uma notícia do ano de 2007 registrava sobre um parlamentar:

Em extensa matéria no jornal O Globo, do Rio de Janeiro, no início do ano, Mauro Moraes é citado como “autor de tentativa de acabar com a mordomia dos ex-governadores, cuja PEC está emperrada na Assembleia Legislativa desde maio de 2003”. Na justificativa, Moraes afirma que a “apresentação desta emenda está amparada pelo princípio da moralidade” (SUMAN, 2007).

Na Sessão Plenária de 15 de maio de 2019, o presidente da Alep, Deputado Ademar Traiano, destacou que a matéria era recorrente na Casa. Nessa data, ocorreu a primeira votação da proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 1/2019, que tinha como finalidade revogar o dispositivo que possibilitava o pagamento dos benefícios aos ex-governadores (TV ASSEMBLEIA, 2019a).

No decorrer do processo legislativo, em informações prestadas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Alep, o parecer da proposta registrava:

E-mail encaminhado ao nosso gabinete pela Secretaria de Estado da Administração e previdência (SEAP) no último dia 15 de março de março de 2019, contudo, indica que o valor recebido por ex-governadores atualmente é de R\$ 30.471,11 [...] por força da Lei Estadual nº 16.656/2010, as viúvas de ex-governadores gozam do mesmo benefício previsto no Art. 85, § 5º, da Constituição Estadual (PARANÁ, 2019, p. 6-7).

No mesmo *e-mail* da SEAP, citado no parecer da CCJ, são descritos como 12 dos então beneficiários da pensão vitalícia, dos quais nove ex-governadores e três viúvas. No primeiro caso, uma pensão estava interrompida (falecimento) e ainda não havia solicitação para a viúva. Importante destacar que o Parecer Normativo nº 26, de 16 de março de 2011, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), entendeu que eram inconstitucionais os pagamentos e o parecer foi aprovado pelo então governador Beto Richa, sendo assim revogadas aquelas pensões posteriores a 1988. Foram apresentados, posteriormente, pelos beneficiários interessados, recursos contra a decisão, que garantiram a continuidade das pensões vitalícias (PARANÁ, 2019).

DA LIMITAÇÃO DO BENEFÍCIO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A DECISÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ (ALEP)

A PEC nº1/2019 foi encaminhada pelo Governador do Estado, Carlos Massa Ratinho Junior, com a finalidade de revogar o dispositivo da Constituição Estadual,

que autorizava o pagamento dos benefícios: “Art.1º Fica revogado o § 5º do Art. 85 da Constituição do Estado do Paraná. Art. 2º Esta emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (PARANÁ, 2019, p. 2).

Nas considerações enviadas com a proposta, são três os argumentos principais do Governador: (i) o trâmite da ADI 4.545 no STF, com o propósito de declarar inconstitucional o benefício do § 5º do art. 85; (ii) o compromisso político da sua gestão com o fim de privilégios, de modo que a relevância de alguém ter exercido, no passado, o cargo de governador não justificaria o custo financeiro das pensões vitalícias, em detrimento das finanças públicas; e, por fim, (iii) sustenta o desacordo dos benefícios com certos princípios da administração pública e interesse público. Transcreve-se:

O pagamento deste subsídio mensal e vitalício afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, pois visa premiar aquele que tenha exercido mandato com uma graça remuneratória vitalícia, em desacordo com o interesse público e causando grave lesão à economia pública (PARANÁ, 2019, p. 3).

O trâmite sobre as alterações na Alep fundou-se em dois grandes debates: o primeiro, mais pacífico, foi sobre a aprovação da PEC nº 1/2019 e o segundo, mais intenso, sobre a revogação do dispositivo que permitia o pagamento das pensões, ou seja, se ao extingui-las aplicava-se ao atual e aos futuros governadores, ou se àqueles que já recebiam também, se teriam seus benefícios excluídos. A discussão a respeito do direito adquirido⁴ foi muito presente. Convém apontar que tanto o parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) quanto o parecer da Comissão Especial de Reforma à Constituição foram enfáticos ao defender que não há direito adquirido, porque as pensões eram inconstitucionais. Lê-se, no parecer da CCJ, de relatoria do Deputado Homero Marchese: “Não há direito adquirido à aposentadoria de ex-governador do Paraná porque não há nem nunca houve direito a ela. O pagamento é inconstitucional e, portanto, nulo” (PARANÁ, 2019, p. 18). O segundo parecer, da relatoria do Deputado Cobra Repórter, na Comissão Especial, foi taxativo sobre o § 5º do art. 85 da Constituição Estadual:

⁴ De acordo com o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942: “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [...] § 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (BRASIL, 1942).

Os constituintes paranaenses de 1989 criaram um monstro, um imbróglio, um jogo de palavras, para contrariar a Constituição Federal de 1988, e garantir o pagamento irregular de um subsídio imoral e descabido tentaram dar um caráter de aposentadoria, a quem não é servidor público efetivo [...] os ex-governadores já não representam oficialmente o Estado [...] o pagamento de subsídio mensal e vitalício, afronta os Princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade, descritos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal. (PARANÁ, 2019, p. 52).

Na busca de estabelecer uma regra inequívoca para efeitos de revogação do benefício, foi proposta uma emenda à PEC, que incluía: “Parágrafo único. Com a medida, fica extinto o pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governadores ou a suas viúvas, *inclusive aos atuais beneficiários*” (PARANÁ, 2019, p. 38, grifo nosso).

Por evidente, a tese não era unânime no parlamento paranaense. Alguns parlamentares, em manifestação na Sessão Plenária do dia 15 de maio de 2019, sustentavam que a competência para analisar a questão do direito adquirido é do Poder Judiciário, a rigor, do STF, e, portanto, o Legislativo Estadual não poderia avançar nesse ponto, sob pena, inclusive, de uma judicialização desnecessária dos seus trabalhos. Outros sustentaram que ao retroagir os efeitos da norma revogadora para aqueles que já recebiam o benefício, iria produzir um precedente infeliz, que poderia ser aplicado contra outros indivíduos em desfavor de seus direitos.

A referida emenda à PEC, contudo, não alcançou os votos necessários à sua aprovação e o quórum de deputados foi 45, obtendo 27 dos 33 votos necessários. No entanto, a PEC nº 1/2019 logrou grande número de votos favoráveis. Na primeira discussão, o painel registrou 44 dos 33 necessários para aprovação (TV ASSEMBLEIA, 2019a) e na segunda discussão foram 52 votos favoráveis (TV ASSEMBLEIA, 2019b). O texto foi promulgado como sendo a emenda nº 43 à Constituição Estadual, que revogou o § 5º do art. 85. Depreende-se, portanto, que a revogação do benefício atingiria somente o atual e os futuros governadores, sendo que aqueles que já recebiam iriam manter a sua condição.

O debate legislativo é, eminentemente, político. Isso faz parte da natureza do Poder Legislativo. Assim, além de aspectos técnicos, parte dos argumentos desenvolvidos buscam fazer uma relação da vontade do povo representado, que no dizer dos representantes são contrários a esses privilégios e, portanto, favoráveis ao fim dos benefícios dos ex-governadores. Nesse debate, outros parlamentares

invocaram concepções de *justiça*,⁵ isto é, não é correto e nem moral que a maioria do povo precise trabalhar décadas para pleitear uma aposentadoria, enquanto ex-governadores recebam um benefício vitalício, pelo exercício de um ou mais mandatos, ou ainda, em período menor do que um mandato, além da possibilidade de que suas viúvas possam receber os respectivos benefícios. Enfim, as razões e convicções íntimas dos parlamentares são múltiplas e complexas⁶ e, como já exposto, podem estar vinculadas à vontade do povo representado.

O jurista Carlos Maximiliano (1873-1960), que também foi parlamentar, ministro de Estado e do STF, já enfatizava em obra clássica:

O indivíduo que legisla é mais ator do que autor; traduz apenas o pensar e o sentir alheios [...]. Entretanto, não se deve exagerar a importância do fator coletivo, social, sobre a legislação; ele predomina, porém não de modo exclusivo. Qualquer doutrina absoluta é falsa; tudo é relativo [...]. O Direito Positivo é o resultado de ação lenta e reação oportuna. O ambiente age sobre a inteligência, moderando-a, imprimindo-lhe caracteres determinados; afinal o indivíduo reage sobre a natureza, dominando-a, por sua vez, com a sua atividade modificadora, transformadora, indiscutivelmente eficiente. A natureza humana amolda as instituições jurídicas; por sua vez estas reagem sobre aquela; dessa influência recíproca afinal resulta o equilíbrio almejado, uma situação relativamente estável. Enfim a ação do ambiente é decisiva nas linhas gerais do Direito; quanto mais este se especializa, mais se faz sentir o fator individual: entra o progresso, em todos os seus aspectos, a depender da consciência Jurídica, habilidade, tato, previdência e decisão do legislador. Aparece este como órgão coordenador e transmissor do pensamento da coletividade. (MAXIMILIANO, 2003, p. 17).

Expostas algumas considerações sobre o processo político de uma emenda à Constituição Estadual, é feita agora uma análise de sentido mais técnico, concentrada na competência do Supremo Tribunal Federal, em que o mesmo § 5º do art. 85 da Constituição do Estado do Paraná é julgado, mesmo que já revogado pela Alep.

DA EXTINÇÃO DO BENEFÍCIO EM SEDE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO STF

DAS BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO

⁵ “As reflexões sobre questões de *Moral e Justiça* nunca deixaram de ser relevantes [...] atuam na área de uma efetiva participação política” (LIMBERGER; DE BONA, 2019, p. 272).

⁶ “Se descerem a exumar o *pensamento* do legislador, perder-se-ão em um bártro de dúvidas maiores ainda e mais intrincáveis do que as resultantes do contexto” (MAXIMILIANO, 2003, p. 19)

Nos termos do *caput* do art. 102, da Constituição da República ao Supremo Tribunal Federal, compete, precipuamente, a guarda da Constituição (BRASIL, 1988). Considerados os pressupostos da supremacia da Constituição de que “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se conformarem com as normas da Constituição Federal” (SILVA, 2013, p. 48), pode-se falar na existência de um controle de constitucionalidade, isto é, “o legislador constituinte originário criou mecanismos por meio dos quais se controlam os atos normativos, verificando sua adequação aos preceitos previstos na Lei Maior” (LENZA, 2019, p. 251).

O controle realizado por órgão do Poder Judiciário recebe o nome de controle jurisdicional. Foi no caso *Marbury vs. Madison* (1803)⁷ que surgiu o *controle difuso de constitucionalidade* nos EUA, com fulcro em casos concretos:

Denominado *judicial review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais (SILVA, 2013, p. 51).

É imperioso destacar a contribuição de Hans Kelsen, o teórico do *controle concentrado* (abstrato) também presente no Brasil. Em sua doutrina, Kelsen (2003) assentou:

Uma possibilidade mínima de controle deve existir, pois as autoridades estão obrigadas a aplicar as leis e para isso devem verificar se estão de fato diante de uma lei, ou seja, se aquilo que se apresenta como lei corresponde ao menos a certos requisitos mínimos. Assim, via de regra, são subtraídos ao controle dos órgãos aplicadores do direito apenas requisitos de constitucionalidade bastante específicos, ou seja, os primeiros e mais importantes estágios da formação da lei (KELSEN, 2003, p. 20).

Do exposto, como o objeto a ser analisado é uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), discute-se um modelo concentrado. Com efeito, “[...] o controle concentrado de constitucionalidade (austríaco ou europeu) defere a

⁷ Neste caso histórico, reconhece-se “[...] a importância da decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos é que ela declarou que a disposição de uma lei era nula e nula porque era contrária ao texto da Constituição; e que esse poder de declarar a nulidade de uma lei quando era contrária à Constituição, é da verdadeira essência do Poder Judiciário, dando aos juízes a última palavra constitucional” (AMAYA, 2019, p. 52, tradução livre).

atribuição para o julgamento das questões constitucionais a um órgão jurisdicional superior ou a uma Corte Constitucional” (MENDES; BRANCO, 2015, p. 1.048). A ADI genérica (arts. 102, I, a; 103, incisos e § 3º todos da CF) é assim definida:

De competência do Supremo Tribunal Federal, destinada a obter a decretação de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, federal ou estadual, sem outro objetivo senão o de expurgar da ordem jurídica a incompatibilidade vertical; é ação que visa exclusivamente a defesa do princípio da supremacia constitucional (SILVA, 2013, p. 54).

Uma definição complementar enfatiza a respeito da ADI:

O texto originário da Constituição de 1988 inaugurou essa terminologia específica para identificar o mecanismo de controle judicial apto para promover, de modo geral, a submissão ao controle direto do STF dos atos normativos federais e estaduais posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2014, p. 388).

O processo e o julgamento dessa ação estão dispostos na Lei Federal nº 9.868/1999. Uma vez a lei ou ato normativo declarados inconstitucionais, a tradição da doutrina brasileira perfilha a *teoria da nulidade*⁸, inspirada na “doutrina e jurisprudência estadunidenses, as quais defendem que a consequência para a constatação de inconstitucionalidade de dado ato jurídico deve ser a sua declaração de nulidade” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 152). Nesta esteira:

Com a aplicação da nulidade, busca-se fazer com que todos os efeitos já produzidos pela lei inconstitucional sejam desconsiderados por completo, a fim de se retornar ao *status quo ante*, além de, obviamente, proibir que novas relações jurídicas possam ser geradas a partir ou com fundamento no ato inconstitucional. À sanção de nulidade estão ligadas as noções de que a lei inconstitucional é um “nada jurídico” e que, por isso, jamais poderia ter produzido qualquer efeito válido, ou mesmo a de que a lei inconstitucional é *null and void*, razão pela qual deve ser tratada como se nunca tivesse existido (BOCCATO, 2013, p. 40).

Em síntese, “afirmava-se, em favor dessa tese, que o reconhecimento de qualquer efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição” (MENDES; BRANCO, 2015, p. 1.306). Do exposto, entende-se que a lei ou ato inconstitucionais são nulos e não produzem efeitos válidos e a declaração de inconstitucionalidade, em regra, produz efeitos retroativos (*ex tunc*), atingindo fatos

⁸ “A lei, por ter nascido morta (natimorta), nunca chegou a produzir efeitos (não chegou a ‘viver’), ou seja, apesar de existir, não entrou no plano da eficácia” (LENZA, 2019, p. 253).

anteriores a essa declaração. Contudo, por força do art. 27, da Lei nº 9.868/1999, que possibilita uma alternativa a tão e somente uma declaração de nulidade, possibilitando mais espaço para a atuação do STF em sede de controle de constitucionalidade, que por dois terços de seus membros pode restringir os efeitos da declaração e definir um momento oportuno para a sua eficácia. Nos termos do artigo:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 1999).

Em suma é o que se entende por *modulação*. Conforme a dicção de Boccato (2013), pode ser assim caracterizada:

Se, sendo mais específico, traçarmos um conceito de modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade apenas para os regimes que adotam a retroatividade *ex tunc* como extensão preferencial dos efeitos invalidantes, podemos afirmar que a modulação consiste numa forma de “moderar” ou “temperar” os efeitos da anulação e que, por isto, ocorre quando a jurisdição constitucional autoriza ou reconhece como válida a incidência da lei inconstitucional a, pelo menos, um fato concreto - fatos pretéritos ou não. Trata-se, portanto, de técnica de dosagem da extensão da sanção à inconstitucionalidade através da qual a jurisdição constitucional deixa de aplicar a retroatividade *ex tunc* e permite a manutenção da lei inconstitucional por certo prazo ou de algum de seus efeitos já produzidos (BOCCATO, 2013, p. 48).

Ainda assim, existem pressupostos para uma boa *modulação*, como prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, com efeito:

Tal como observado, o princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente importante, manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio (MENDES; BRANCO, p. 1.329).

Feitas as colocações primeiras, será analisado no próximo item o julgamento da ADI nº 4.545, no STF.

DO DEBATE JURÍDICO NO STF E OS EFEITOS DA INCONSTITUCIONALIDADE DO BENEFÍCIO

A ADI nº 4.545 foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face da benesse mensal e vitalícia dos ex-governadores do Paraná, da qual se recolhe do relatório da decisão do STF em comento:

O autor defende a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, ao argumento de que contraria os princípios federativo (*Art. 2º, e 25, caput e §1º*) e republicano (*Art. 1º da Constituição da República*); da moralidade e da impessoalidade (*Art. 37, caput, da CRFB*); o *Art. 37, inciso XIII, da CRFB*, que veda vinculação de quaisquer espécies remuneratórias entre si; o *Art. 39, §4º, da CRFB*, que dispõe sobre o pagamento na forma de subsídio a membros de Poder; o *Art. 159, §5º, da CRFB*, que veda a instituição de benefício de seguridade social sem correspondente fonte de custeio; o *Art. 201, §1º, da CRFB*, que proíbe a instituição de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a beneficiários do regime geral de previdência social; e o *Art. 11 dos ADCT, da CRFB*, que vincula a elaboração das Constituições estaduais pelas Assembleias Legislativas aos princípios da Carta da República (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 5).

No mérito da ação, requereu-se a declaração de inconstitucionalidade do § 5º do art. 85 da Constituição Estadual e arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 13.426/2002 e do art. 1º da Lei Estadual nº 16.656/2010. A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela procedência do pedido. Destaque-se que o julgamento foi em dezembro de 2019 e, anteriormente, em 29 de maio do mesmo ano, foi promulgada a emenda nº 43/2019 que já havia revogado o dispositivo contestado da Constituição do Paraná. Além disso, o art. 1º da Lei nº 16.656/2010 e o art. 1º da Lei nº 13.426/2002 (ambas do Paraná) perderam o seu fundamento de validade e sua eficácia e a Assembleia sustentou, dessa forma, no STF, a perda superveniente do objeto da ação. A hipótese não foi acolhida pelo CFOAB, refutando a perda superveniente do objeto, uma vez que seguiam mantidos os benefícios mensais e vitalícios a ex-governadores e viúvas, eis que ostentavam essa condição antes da vigência da emenda revogadora nº 43/2019 (BRASIL, 2019).

O julgamento contou com nove dos 11 ministros do STF (arguiu suspeição o Ministro Edson Fachin e ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello). Na oportunidade, foram extintos definitivamente os pagamentos dos benefícios. Três pontos principais merecem atenção: (i) por maioria, rejeitou-se o prejuízo da ação; (ii)

por unanimidade, julgou-se, parcialmente, procedente o pedido formulado na ação direta e, portanto, declarados inconstitucionais o § 5º do art. 85, da Constituição Estadual e, por arrastamento, o art. 1º da Lei nº 16.656/2010 e art.1º da Lei nº 13.426/2002 (ambas do Paraná); (iii) a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dispensou a devolução dos valores já recebidos, pelos beneficiários, até a data daquele julgamento.

É mister destacar que a revogação do dispositivo contestado na ADI, de fato, não impediu o prosseguimento da ação. Nesse ponto, ocorreram críticas à hipótese de prejuízo da ação, uma vez que os pagamentos continuaram para aqueles que já recebiam antes da vigência da norma revogadora (emenda nº 43 da Constituição do Paraná). A ementa do acórdão do STF registra:

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 (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 1).

O Ministro Alexandre de Moraes, ao pedir um esclarecimento para a relatora Ministra Rosa Weber sobre a continuidade de pagamentos, após a emenda nº 43/2019, destacou:

Revogado [o § 5º do art. 85], deveriam imediatamente ter sido revogados os pagamentos e o efeito, obviamente, da revogação seria a não devolução do que foi recebido. Resolver-se-ia e daria segurança jurídica. Agora, revogado somente para extinguir a ação, realmente, como Vossa Excelência colocou aqui, é uma fraude jurídica (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 27).

O entendimento de que a revogação não prejudica a continuidade da ação é perfilhado pela doutrina:

[A] posição do Tribunal, que obstava o prosseguimento da ação após a revogação da lei, ocasionava, seguramente, resultados insatisfatórios. Se o Tribunal não examinasse a constitucionalidade das leis já revogadas, tornava-se possível que o legislador conseguisse isentar do controle abstrato lei de constitucionalidade duvidosa, sem estar obrigado a eliminar suas consequências inconstitucionais. É que mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência (MENDES; BRANCO, 2015, p. 1.171).

No que diz respeito aos argumentos para considerar a inconstitucionalidade do caso em tela, os ministros amparam-se em diversos precedentes do Tribunal que, em situações semelhantes, declararam tais benefícios inconstitucionais. A relatora Ministra Rosa Weber enfatizou vários princípios da Constituição Federal que seriam violados, como ressalta em suas colocações:

A condição passada de exercente de cargo eletivo, independente do tempo necessário para a adequada percepção de aposentadoria, não justifica, dentro do contexto de uma República fundada na igualdade, impessoalidade, moralidade administrativa, a percepção de subsídio vitalício, o qual não possui qualquer equivalência com a autêntica natureza jurídica do subsídio previsto no Art. 39, §4º, da Constituição Federal (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 19).

No julgamento, a ministra Cármen Lúcia destacou ser incompatível com os princípios constitucionais alguém exercer um cargo eletivo e depois do fim do mandato manter um privilégio vitalício:

A circunstância, para mim, é de Direito Constitucional apenas, no sentido de que o Art. 37 da Constituição estabelece que a Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - observará os princípios da impessoalidade e da legalidade. Não vejo como compatibilizar uma situação que, desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.552, de que fui Relatora, foi tida exatamente como a criação de um privilégio, considerando-se a circunstância de que uma pessoa exerce um cargo público por um período e mantém esta condição (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 39).

Em seu voto, a relatora Ministra Rosa Weber citou José Afonso da Silva que, em parecer apresentado em outro caso, criticava o pagamento de vantagens pelos cofres públicos para aqueles que não exercem atividade alguma perante a administração, um desrespeito ao princípio republicano. Na lavra do eminente jurista:

Ninguém pode receber pagamento sem uma contraprestação de serviço atual, salvo a título previdenciário nos casos constitucionalmente previstos. São ilegítimas as despesas com pessoas que não sejam a título de vencimentos ou de proventos de aposentadoria. Um Governador de Estado, enquanto no exercício do cargo, recebe seus estipêndios remuneratórios em paga do serviço que está prestando à comunidade, mas, uma vez cessado o seu mandato, desliga-se de uma vez dessa função pública, sem direitos a qualquer estipêndio, visto como não tem direito à aposentadoria. Agrava a ilegitimidade o fato de se outorgar a vantagem a quem tenha exercido o cargo até seis meses e um dia. Aí, sim, tem-se um privilégio inqualificável, senão aberrante até do bom senso, ofensivo, sim, ao princípio republicano,

lembrado pelo impugnante (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 25).

Semelhante raciocínio é defendido pelo Ministro Roberto Barroso. Nos termos de seu voto:

Entendo que as pessoas devem ter direito à remuneração pelo trabalho ou à remuneração proveniente do benefício previdenciário, quando tenham contribuído. Tenho uma certa dificuldade de entender qual seria o fundamento lógico, filosófico, jurídico de se dar aos governadores um tratamento diferenciado [...] acho que isso é uma vertente ainda patrimonialista do Estado brasileiro, uma apropriação privada para quem já tem um regime privilegiado. De modo que me filio ao entendimento que penso que tem predominado aqui de que o governador terá os mesmos direitos que as pessoas têm. Se ele contribuiu para a Previdência, tem direito ao benefício da Previdência; se ele estiver trabalhando, tem direito ao salário. Eu não consigo entender uma razão pela qual esse discrimen favorável mereça reconhecimento. Entendo, respeito, mas creio que viola o princípio republicano (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 35).

Os Ministros, por unanimidade, declararam inconstitucional o dispositivo da Constituição Estadual (§ 5º do art. 85), porém houve divergência quanto à situação daquelas pessoas que já recebiam o benefício, isto é, se os pagamentos deveriam ser mantidos, até por uma questão de sustento e de segurança, fundada em décadas de recebimentos, que poderiam acabar de uma hora para outra. A preocupação foi exposta no voto do Ministro Luiz Fux:

[...] o segundo aspecto é o da própria dignidade da pessoa humana, à luz da Constituição Federal. Essas pensões são necessárias *in vitae*. Então, como é que nós vamos poder fazer justiça, levando em consideração uma senhora de noventa anos? Ela vai perder toda a capacidade de sobrevivência, no limite já da sobrevivência biológica, porque sabemos o valor dessas pensões. Os Estados gastam muito e gastam mal, e não são nove pessoas que vão quebrá-lo. Eu, sinceramente, já votei assim, aqui, de acordo com a jurisprudência, mas eu me proponho, em razão do dever de vigília da minha consciência, a rever esse posicionamento. E começo a revê-lo agora. Entendo que, para uma pessoa jovem ainda, que tem possibilidade de exercer uma outra atividade, realmente não faz sentido, tem que trabalhar para receber dos cofres públicos. Agora, pessoas idosas, que não têm mais condições de sobrevivência, vão perder uma pensão que receberam durante trinta anos? O Estado alimentou essa suposta confiança legítima, essa suposta segurança jurídica [...]. Eu entendo que nós juízes devemos promover uma justiça caridosa e uma caridade justa. Por isso é que eu estou fazendo esse *distinguishing*. Quando se trata de pessoas idosas, entendo que realmente nós temos de ponderar esses valores (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 37).

A corrente que votou pela modulação dos efeitos da decisão com o intuito de preservar o recebimento de certos valores foi vencida. Com efeito, o Tribunal, considerando certos preceitos como “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” (BRASIL, 2019, p. 2) modulou os efeitos da decisão e dispensou a devolução dos valores recebidos até a publicação do acórdão daquele julgamento. Por evidente, se a norma (fundamento de validade das pensões) for declarada inconstitucional, ela é nula e não produziu nenhum efeito válido, portanto, a devolução dos valores seria necessária. Como enalteceu o Ministro Roberto Barroso, “se declaramos inconstitucional e não mandamos devolver, na verdade, não estamos invalidando tudo o que aconteceu no passado. Para permitir efeitos válidos à norma inconstitucional do passado, tem que modular, não tem alternativa” (BRASIL, 2019, p. 58).

Registre-se, com o máximo respeito, uma crítica ao julgamento pelo fato de que um processo objetivo de controle de constitucionalidade concentrado como a ADI genérica, ou seja, “em tese, em abstrato, marcado pela generalidade, impessoalidade e abstração” (LENZA, 2019, p. 328), pois foram feitas várias menções ao conjunto restrito de indivíduos e suas peculiaridades, que seriam afetados pelos efeitos da decisão. Em outras palavras, isso implica na inadequação da via eleita (processo objetivo) para analisar casos especiais em desconformidade com os gerais, aplicando entendimentos subjetivos. Nesse mesmo sentido, é relevante a consideração da ministra Rosa Weber:

Senhor Presidente, continuo julgando uma ação de controle concentrado [...]. Nunca me passou pela cabeça que alguma das pessoas, eventualmente atingidas, fosse ter que devolver alguma coisa. Estou todos os dias aqui julgando no sentido da não devolução do que foi recebido de boa-fé. Mas onde julgo isso? Em Mandado de Segurança. Nunca em uma ação de controle concentrado, com todo o respeito (STF, TRIBUNAL PLENO, ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4545. Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 05/12/2019, p. 52).

Na mesma linha de raciocínio, o Ministro Marco Aurélio afirmou: “tenho sustentado que não se pode transformar processo subjetivo em objetivo. A recíproca é verdadeira. [...] Não se está a julgar situações concretas, situações constituídas [...]” (BRASIL, 2019, p. 43).

Importante destacar, por fim, que o julgamento no STF, diferente dos debates legislativos na Alep, não sustentou o “direito adquirido” para a hipótese de manutenção das pensões (daqueles já beneficiários) e, sim, a uma questão de segurança jurídica, como ressaltou o Ministro Gilmar Mendes no julgamento: “este tema já foi várias vezes discutido aqui [...]. E, de fato, suscita essa controvérsia em relação não a eventual direito adquirido, mas a um tema sensível de segurança jurídica” (BRASIL, 2019, p. 41). Merece registro a passagem de uma decisão do próprio Ministro Gilmar que se coaduna com as colocações aqui expostas:

[...] sem abandonar a doutrina tradicional da nulidade da lei inconstitucional, é possível e, muitas vezes, inevitável, com base no princípio da segurança jurídica, afastar a incidência do princípio da nulidade em determinadas situações. Não se nega o caráter de princípio constitucional ao princípio da nulidade da lei inconstitucional. Entende-se, porém, que tal princípio não poderá ser aplicado nos casos em que se revelar absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida (casos de omissão ou de exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade), bem como nas hipóteses em que a sua aplicação pudesse trazer danos para o próprio sistema jurídico constitucional (grave ameaça à segurança jurídica). (STF, SEGUNDA TURMA, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 364.304-5 - RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 03/10/2006, p. 6).

Com boa clareza, pode-se inferir que o Tribunal, no julgamento da ADI nº 4.545, fez uma ponderação entre os princípios da segurança jurídica e da nulidade. Na lavra do Ministro Gilmar, esses princípios “que entre nós, têm *status* constitucional, a solução da questão há de ser, igualmente, levada a efeito em processo de complexa ponderação” (BRASIL, 2006, p. 7), considerada “análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica [...]” (*idem*). Resta evidente, portanto, o fato de que o dogma da *nulidade* não é absoluto quando está diante de outros princípios constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para uma adequada compreensão do sentido da Constituição, são necessárias compreensões primeiras, como a distinção entre o poder constituinte e o poder constituído, este último limitado pelo primeiro. Esses limites são previstos na Lei Maior, a Constituição, dotada de supremacia e rigidez quanto à sua alterabilidade. É, pois, o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico positivo e, na tradição

brasileira, toda lei ou ato que não é compatível com a Lei das Leis da República é nula e não produz nenhum efeito válido, salvo em caso de modulação específica voltada à proteção de princípios constitucionais relevantes, como a segurança jurídica.

A análise, ainda que muito preliminar, do processo legislativo da PEC nº 1/2019, posteriormente, emenda nº 43 da Constituição do Estado do Paraná e também a análise do julgamento da ADI nº 4.545 no STF possibilitam constatar que o Brasil possui um modelo federativo que assegura a autonomia dos Estados-membros, com respeito à independência e à competência dos Poderes, conforme previsto na Constituição.

A atividade política dos parlamentares estaduais produz efeitos e debates que se complementam, de algum modo, com o debate técnico do Supremo Tribunal Federal, o qual possibilita uma conclusão de que os consensos e divergências argumentativas, tanto legislativas quanto judiciárias, possuem também suas semelhanças, guardadas as devidas proporções. Note-se que a condição daqueles que já eram beneficiários, tanto antes da revogação quanto da declaração de inconstitucionalidade, promoveram debates mais intensos do que a respectiva revogação e inconstitucionalidade do § 5º do art. 85.

A observância da supremacia da Constituição e sua importância são edificantes para o jovem Estado Democrático de Direito brasileiro. Os debates legislativos são salutares, e embora a vontade de observar os princípios constitucionais sejam expressos por diferentes linhas argumentativas, caso se entenda que elas deram origem a leis e a atos inconstitucionais. A via do controle de constitucionalidade é sempre indicada para uma defesa, mais adequada, da harmonia do ordenamento jurídico, dos princípios constitucionais e da supremacia da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMAYA, Jorge Alejandro. El debate sobre la última palabra: un complejo equilibrio entre identidades constitucionales y diplomacia judicial. **Revista de Estudios Jurídicos**, n. 19, p. 49-60, segunda época. Disponível em: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/5142/4543>. Acesso em 15 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BOCCATO, Esdras. **Modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade: ponderação, subsunção e dosimetria**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. [Constituição (1967/69)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 4.544 – Sergipe**. Relator: Min. Roberto Barroso, 13 de junho de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748170291>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 4.545 – Paraná**. Relatora: Min. Rosa Weber, 05 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752402941>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário 364.304-5 – Rio de Janeiro**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 03 de outubro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390094>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José S. Declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade: estudo de caso sobre a criação inconstitucional de municípios. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 151-163, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p151. Acesso em: 15 jul. 2020.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Tradução do alemão: Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 5. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1979.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIMBERGER, Temis; DE BONA, Celito. Servirá o positivismo jurídico para “descascar abacaxis”? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 35, edição especial, p. 271-307, 2019. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/artigos/dec0e63e38bf86b1056b94fea6f0931c.pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2020.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Proposta de emenda à Constituição nº 1/2019**. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=81581&tipo=l. Acesso em: 05 jun. 2020.

PARANÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Casa Civil. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>. Acesso em: 14 maio 2020.

PARANÁ. **Lei 13.426 - 07 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o valor das pensões de que tratam o art. 2º, da Lei nº 7.568/82 e suas posteriores alterações, concedidas a viúvas de ex-governadores, conforme especifica. Curitiba, PR: Casa Civil. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=4301&indice=1&totalRegistros=1&dt=14.5.2020.14.32.9.773>. Acesso em: 14 maio 2020.

PARANÁ. **Lei 16.656 - 09 de dezembro de 2010**. Dispõe que as viúvas(os) dos(as) governadores do Estado do Paraná, passam a perceber pensão por morte, nos termos que especifica. Curitiba: Casa Civil. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=57347&indice=1&totalRegistros=1&dt=14.5.2020.14.17.34.512>. Acesso em: 14 maio 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUMAN, Gaertner. PEC que acaba com aposentadoria de governadores recebeu aval dos deputados. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. Brasil, 22/03/2007. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/pec-que-acaba-com-aposentadoria-de-governadores-recebeu-aval-dos-deputados>. Acesso em: 05 jun. 2020.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TV ASSEMBLEIA DO PARANÁ. **Sessão Plenária do dia 15/05/2019**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=wIY7Ge-oRNE>. Acesso em: 05 jun. 2020a.

TV ASSEMBLEIA DO PARANÁ. **Sessão Plenária do dia 28/05/2019**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TyOk9sWCVNQ>. Acesso em: 06 jun. 2020b.