

**O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*THE CASE OS PENSION FOR EX-GOVERNORS AND THE MORAL READING OF THE FEDERAL CONSTITUTION: THE EFFECTIVENESS OF DISCOURSE OF ADMINISTRATIVE MORALITY IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT.*

**Leonel Pires Ohlweiler**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário La Salle – Unilasalle. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: [leonelpires@terra.com.br](mailto:leonelpires@terra.com.br).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7121357651277765>.

Editora Científica:

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago.

**DOI: 10.5585/rtj.v5i3.403**

Submissão: 21/04/16.

Aprovação: 13/10/16.

---

**RESUMO**

O presente artigo objetiva investigar a legitimidade constitucional do pagamento de pensão vitalícia para ex-governadores, a partir das concepções de moralidade administrativa construídas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o caso e da tradição doutrinária do Direito Administrativo. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e jurisprudencial com análise dos julgados mais relevantes. Destacou-se o contributo da leitura moral de Ronald Dworkin, bem como a ideia de integridade, além dos aportes hermenêuticos de Hans-Georg Gadamer. Os debates na MC da ADI 4552 impõem a discussão sobre a melhor concepção de moralidade administrativa. A ausência de previsão de pensão vitalícia para ex-presidentes na Constituição Federal configura decisão constitucionalmente moral de ilegitimidade de tal pagamento. O favor pecuniário é incompatível com a integridade dos princípios constitucionais da Administração Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Moralidade administrativa. Pensão vitalícia. Consciência histórica.

## ABSTRACT

---

This article investigates the constitutional legitimacy of the lifetime pension payment for ex-governors, from the administrative morality conceptions constructed by the jurisprudence of the Supreme Court on the case and the doctrinal tradition of Administrative Law. The methodology used was bibliographical and jurisprudential research with analysis of the most relevant judged. Noteworthy is the contribution of the moral reading of Ronald Dworkin, and the idea of integrity, beyond the hermeneutical contributions of Hans-Georg Gadamer. Discussions the MC of ADI Number 4552 imposes the discussion about the best conception of administrative morality. The absence of provisions of lifetime pension for ex-presidents of the Federal Constitution sets up constitutionally moral decision illegitimacy of such payment. The pecuniary favor is incompatible with the integrity of the constitutional principles of public administration.

**KEYWORDS:** Administrative morality. Lifetime pension. Historical conscience.

---

## INTRODUÇÃO

A consciência histórica constitui-se algo fundamental na obra de Hans-Georg Gadamer, pois elemento imprescindível para o homem ter plena consciência da historicidade da compreensão e adquirir uma posição crítico-reflexiva. O presente estudo objetiva questionar as condições de possibilidade (hermenêuticas) do pagamento de pensão vitalícia para ex-governadores, mas colocando algumas perguntas no horizonte de sentido da tradição sobre a moralidade administrativa. Trata-se em última análise de investigação sobre aspectos da experiência jurisprudencial e doutrinária sobre o tema, pois ter a dimensão da experiência significa ter mundo e vislumbrar as novas possibilidades de sentido.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e de jurisprudência, com a finalidade de indicar a tradição do Supremo Tribunal Federal e o modo como o Direito Administrativo recepcionou a ideia de moralidade.

Inicialmente destaca-se que os debates jurisprudenciais sobre a possibilidade ou não de pagar pensão vitalícia para ex-agentes políticos já estão presentes desde os anos setenta no âmbito do Supremo Tribunal Federal. As referências dos casos julgados, portanto, pretendem demonstrar a necessária relação com certos paradigmas da época, motivo pelo qual questões sobre moralidade administrativa não ingressavam no processo de decisão. No entanto, o ambiente de democratização propiciado pela Constituição Federal de 1988 e o conjunto de

virtudes institucionalizadas erigiram as condições para o debate a partir da moralidade administrativa, como as importantes discussões por ocasião do julgamento da MC na ADI 4552.

Na segunda parte do estudo examina-se a recepção realizada pela tradição do Direito Administrativo sobre a moralidade administrativa, ainda que sem a pretensão de esgotar, mas somente para referir alguns indicativos de entender a doutrina como verdadeiro companheiro de diálogo, mas sem cair na fé ingênua de constituir-se na instância absoluta da razão. Nessa caminhada, o pensamento de Maurice Hauriou sobre as tentativas de ampliar o controle dos atos administrativos foi relevante para denunciar naquela quadra histórica as insuficiências da legalidade, nos moldes proporcionado pelos paradigmas da época. Na doutrina brasileira também se verifica um conjunto de construções teóricas capazes de fornecer elementos para melhor entender o pano de fundo da questão sobre a possibilidade ou não de utilizar verbas públicas para favores pecuniários.

Ao final, partindo do pressuposto sobre as relações de complementariedade entre moral e Direito Administrativo, examina-se a linha de argumentação utilizada por ocasião do julgamento da MC na ADI 4552, destacando-se a circunstância de alguns ministros do STF tentarem deslocar o foco da discussão para o princípio da igualdade, abdicando assim de enfrentar o tema sob o ponto de vista do sentido moral institucionalizado pela Constituição Federal.

A pesquisa, portanto, pretende despertar o debate sobre tema de grande relevância e com reflexos práticos em diversos Estados e Municípios do Brasil, com diplomas locais prevendo pagamentos vitalícios para ex-agentes políticos ou seus dependentes, além de alimentar alguns movimentos já verificados no sentido de alterar esse quadro normativo. Adota-se o pressuposto hermenêutico segundo o qual os intérpretes e aplicadores do Direito devem estar abertos às dimensões de sentido da tradição, caracterizada não como algo absoluto, mas, com certeza, uma instância que deve ser escutada.

## **1 É CONSTITUCIONALMENTE MORAL PAGAR PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES?**

O Supremo Tribunal Federal julgou no ano de 2015 a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.552-DF, Relatora Min. Cármen Lúcia, na qual se discutiu a inconstitucionalidade do artigo 305 da Constituição do Estado do Pará disciplinando o

pagamento de subsídio mensal e vitalício igual à remuneração de Desembargador para ex-governadores. Trata-se de caso ainda hoje polêmico, pois a matéria há muito tempo já foi discutida no âmbito daquela corte. Dispositivos similares existem em outros textos normativos dos estados da federação e suscitam grande debate sobre a violação ou não de princípios constitucionais da Administração Pública.

### **1.1 A Consciência Histórica do Caso de Pensão para Ex-Governador**

A história institucional da jurisprudência do STF é permeada por julgamentos sobre o tema, com a atual tendência por parte de alguns ministros de afastar o debate com o olhar da moralidade administrativa, olvidando aquilo que Ronald Dworkin denomina de “leitura moral da Constituição”. No caso brasileiro, a situação é inclusive mais fácil pela expressa previsão do princípio em jogo no artigo 37, “caput”, CF. Como aduz o autor acima, de fato o texto constitucional possui uma linguagem abstrata, comparando-se com outros dispositivos com condutas mais específicas. No entanto, “segundo a leitura moral, esses dispositivos devem ser compreendidos da maneira mais naturalmente sugerida por sua linguagem: referem-se a princípios morais abstratos e, por referência, incorporam-nos como limites aos poderes do Estado.” (DWORKIN, 2006, p. 10). Como veicula conceito interpretativo, com certeza os intérpretes e aplicadores do Direito divergem com relação ao conteúdo da moralidade administrativa, mas não podem ignorar a circunstância de incorporar no texto constitucional alguma espécie de limite normativo sobre o modo de administrar a coisa pública e que ultrapassa o sentido estrito de legalidade.

No intuito de desenvolver o projeto de “leitura moral”, Ronald Dworkin menciona a necessidade da interpretação, ou seja, para determinar o caráter de princípio moral deve-se recorrer à interpretação, na qual a história é elemento essencial para tal projeto, bem como a prática jurídica e política do passado (DWORKIN, 2006, p. 12-14). Em hipótese alguma abre-se caminho para o intérprete adotar qualquer entendimento sobre moralidade, impor juízos próprios, por exemplo, da equiparação com a legalidade. Mais uma vez o magistério do jusfilósofo é preciso:

Não podem pensar que os dispositivos morais abstratos expressam um juízo moral particular qualquer, por mais que esse juízo lhes pareça correto, a menos que tal juízo seja coerente, em princípio, com o desenho estrutural da Constituição como um todo e também com a linha de interpretação constitucional predominantemente seguida por outros juizes no passado. Têm de considerar que fazem um trabalho de equipe junto com os demais funcionários da justiça do passado e do futuro, que elaboram juntos uma moralidade constitucional coerente e devem cuidar para que suas contribuições se harmonizem com todas as outras. (DWORKIN, 2006, p. 25).

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Aqui reside o ponto relevante, a concepção de integridade<sup>1</sup> ajuda a melhor compreender as condições de possibilidade da aplicação do princípio da moralidade administrativa do artigo 37, “caput”, CF, impondo aos intérpretes a reflexão sobre o melhor sentido a ser adotado. Sobre o Caso da Pensão para ex-governadores, o pagamento de tais valores é compatível com a concepção de moralidade indicada – e justificada hermeneuticamente – na história institucional do próprio Direito Administrativo?

Como aludido, o tema não é novo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e uma das primeiras decisões foi proferida no julgamento da Representação nº 892, Relator Ministro Carlos Thompson Flores, j. 15.08.73, proposta pelo Procurador-Geral da República da época, José Carlos Moreira Alves. A discussão centrou-se na inconstitucionalidade ou não do artigo 192 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, introduzido por força da Emenda Constitucional nº 2, concedendo a título de representação subsídio mensal e vitalício para ex-governadores, cujo valor seria igual ao vencimento do cargo de Desembargador do TJ. Ao final, decidiu-se pela inconstitucionalidade sob o fundamento de o texto da Constituição Estadual não seguir exatamente o da Constituição Federal, EC nº 01/69, artigo 184. Logo, muito embora a discussão não tenha enfrentado o tema da moralidade administrativa, alguns aspectos devem ser destacados: a) o artigo 184 da Constituição Federal do período previa de forma expressa o pagamento de subsídio mensal e vitalício para ex-presidente da república; b) o ambiente da época configurava-se como de “defasagem entre o discurso da moralidade pública – servente aos mais imorais dirigentes, especialmente em momento de imposição de regimes antidemocráticos – e a prática de atos da Administração.”, conforme Carmen Lúcia Antunes Rocha (ROCHA, 1994, p. 225); c) mesmo com todos problemas referidos, o Procurador-Geral da República suscitou na representação oferecida o argumento segundo o qual o pagamento de tais valores para ex-governadores tangencia o excesso de liberalidade com o dinheiro público, incompreensível no Estado voltado para os interesses da coletividade, mas, infelizmente, o STF não enfrentou o tema.

---

<sup>1</sup> A integridade configura-se como ideal político, crucial para o Direito como um todo e em especial para o Direito Administrativo, pois para o fim de ultrapassar as posturas subjetivistas impõe-se o ideal da integridade como a exigência de o Estado e da comunidade agirem segundo o conjunto único e coerente de princípios (DWORKIN, 1999, p. 202). Para o fim de combater as arbitrariedades interpretativas, a comunidade de princípios representa a Administração Pública erigida sob a virtude política da integridade, admitindo que o exercício das competências administrativas, como a decisão sobre o pagamento de pensões vitalícias para Ex-Governadores, não se esgota em decisões particulares, mas relaciona-se com algo mais importante, de caráter hermenêutico, a unidade de princípios, cuja coerência deve ser respeitada. É importante aludir que a integridade não se satisfaz com a circunstância de as decisões do passado serem repetidas ao longo do tempo – coerência -, mas é mais pretensiosa, pois se direciona para a construção de um sistema integrado de princípios, dotando de maior efetividade substancial à Constituição.

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após, ocorreu o julgamento da Representação nº 893, Relator Ministro Bilac Pinto, Pleno, j. 10.10.1973, na qual se questionava o artigo 156 e parágrafo único da Constituição do Estado de Alagoas. O dispositivo concedia subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador para quem tivesse exercido em caráter permanente o cargo de Governador do Estado. Além de argumentos relacionados com a vinculação e competência constitucional, foi alegada a incompatibilidade da situação de ex-governador com a de ex-presidente da república, pois a representação desse último preserva a própria dignidade da nação e a dos ex-governadores tangencia o excesso de liberdade com o dinheiro público, incompreensível no Estado Democrático voltado para os interesses da coletividade. Por ocasião do voto, o Ministro Bilac Pinto destacou inicialmente que o caso afastava-se do julgado na Reclamação 892 do Estado do Rio Grande do Sul, pois se distanciou do paradigma da Constituição Federal, artigo 184. A Constituição do Estado de Alagoas, por sua vez, limitou-se a adaptar, com fidelidade, tal dispositivo à lei maior do Estado, sem acréscimos ou supressões, motivo pelo qual votou pela improcedência da representação e foi acompanhado pelos demais ministros.

Não houve, portanto, o exame da questão sob a perspectiva da moralidade administrativa, situação também retratada nos julgamentos posteriores da Representação 949, Relator Ministro Cordeiro Guerra, j. 13.04.1977, Recurso Extraordinário nº 515-9-RJ, Rel. Min. Leitão de Abreu, j. 23.03.1979, Representação nº 1.193-3, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 10.04.1985 e Representação nº 1.309, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 09.04.1987.

Na década de 90 destaca-se o julgamento da ADI 121.840-1-MG, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 17.09.1996, no qual o debate centrou-se sobre a inconstitucionalidade ou não de legislação municipal que diminuiu o percentual de pensão das viúvas ou companheiras de ex-prefeitos, prevalecendo o entendimento segundo o qual não há vício de inconstitucionalidade, pois assim como o legislador municipal instituiu a vantagem pecuniária, também poderia diminuir o valor do pagamento.

Conforme se pode observar, nas decisões proferidas antes da Constituição Federal de 1988 e mesmo sob a égide da nova ordem constitucional, a questão sobre o pagamento de pensão para ex-governadores ou outros agentes políticos, tratava de modo muito distante a aplicação do princípio da moralidade administrativa. O grande paradigma para o debate, com referências mais explícitas, foi a ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12.09.2007, ao discutir a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, instituindo o subsídio mensal e vitalício para ex-governadores, além da possibilidade, em caso de falecimento do beneficiário, de o cônjuge supérstite receber metade do subsídio.

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Ministra Cármen Lúcia teceu considerações importantes e destacou a circunstância de o “favor pecuniário” ser concedido em caráter permanente, quando os cargos políticos de chefia do Poder Executivo no ordenamento republicano e democrático vigente brasileiro não são exercidos “em caráter permanente”, mas transitório. Após a distinção da natureza jurídica da vantagem concedida, refere não se tratar de subsídio, mas de “pagamento estadual singular instituído como uma graça com recursos públicos”. Sobre a violação de princípios republicanos, aduz o malferimento da igualdade, eis que o pagamento da pensão em exame desigualava não apenas os cidadãos, submetidos ao regime geral de previdência, mas de outros agentes políticos ocupantes de cargos transitórios.

Na mesma linha, sustentou violação do princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37, “caput”, CF, ao conferir tratamento privilegiado, de condição excepcional, para os ex-governadores, além de não respeitar a moralidade administrativa. Trata-se de princípio integrando a forma republicana de governo, impondo-se ao administrador e ao legislador o dever da moralidade pública. Sobre o conteúdo aduziu o seguinte:

O conteúdo do princípio da moralidade põe-se no sentido de ser a norma ou o comportamento tendente a realizar interesse público específico, objetivamente determinado. No caso em apreço, não há interesse público sequer alegado, porque a explicação oferecida para a doção da medida é que se teria decidido premiar quem tenha exercido o cargo de Governador do Estado, em mandato integralmente cumprido, com uma graça remuneratória vitalícia, mensalmente paga com recursos públicos.

(...) O conteúdo de ética pública para o gasto estipulado como forma de agraciar pessoas, que não mais fazem parte dos quadros do Estado (mas que um dia o fizeram na condição de agente público), não é demonstrado na espécie.

Ao final, após intensos debates sobre a possibilidade de aplicar ou não o princípio da moralidade administrativa, especialmente em virtude do entendimento do Ministro Eros Roberto Grau, prevaleceu a decisão sobre a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

O tema voltou à discussão na Suprema Corte por ocasião da ADI nº 1.461-7-Amapá, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 12.09.2007, reconhecendo prejudicada a ação por perda de objeto, considerando posterior edição de emenda da Constituição Estadual. De qualquer modo, refere-se o julgado pela característica de trazer novamente parte da história jurisprudencial do STF, destacando a linha de entendimento sobre a necessidade de os constituintes estaduais limitarem-se ao fixado pela Constituição Federal. Ainda que de forma indireta, há referência ao aspecto moral do tema, pois na redação do antigo artigo 184 da EC nº 01/69 admitia-se tal vantagem pecuniária. No entanto, a nova ordem constitucional não mais admitiu que a União suportasse despesas dessa natureza com os que exerceram as

funções de Presidente da República. Tal circunstância determina a impossibilidade de os constituintes estaduais criarem tais espécies de pensão.

Mais recentemente, o RE nº 405.306, Rio de Janeiro, Relatora Min. Ellen Gracie, j.26/02/2013, o assunto retornou ao STF e gerou posições divergentes. Na ocasião julgou-se ação civil pública proposta contra vereadores em virtude da aprovação de lei municipal instituindo pensão vitalícia à viúva de ex-prefeito, buscando o ressarcimento dos valores pagos. A Relatora votou no sentido de manter-se a condenação, dentre outros motivos, em face da violação dos princípios constitucionais do artigo 37, “caput”, CF, como a moralidade administrativa. Na esteira de outras decisões anteriores, o Ministro Eros Grau referiu a ausência de violação da moralidade administrativa, cujo conteúdo deve ser encontrado dentro do próprio direito, pois sua contemplação não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. Com efeito, referiu a impossibilidade de abertura do sistema jurídico para a introdução nele de preceitos morais. Após referir diversos exemplos de pensões especiais instituídas por lei infraconstitucional, defendeu o entendimento de ausência de violação da moralidade administrativa. Ao final, o Ministro Teori Zavascki acompanhou a divergência e deu-se provimento ao recurso Extraordinário.

## **1.2 O Recente Julgamento da MC na ADI 4552 pelo Supremo Tribunal Federal**

Como aludido no início, os debates sobre a relevante questão exposta reacenderam-se com o julgamento da medida cautelar proferida na ADI 4552. A ação foi proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, sob a alegação de o citado dispositivo contrariar os artigos 25, § 1º, 37, *caput* e inciso XIII, 39, § 4º, 40, § 13, 195, § 5º, 201, § 1º, todos da Constituição Federal. O argumento utilizado na petição inicial consistiu na circunstância de não existir previsão constitucional de subsídio para quem não ocupa cargo público. No caso, ex-governador não é servidor público, bem como não possui mandato eletivo. Desde a EC nº 20/2008, os agentes políticos passaram a contribuir para o regime geral da previdência e não é crível impor o pagamento dos valores à Previdência Estadual. Houve violação do artigo 37, inciso XIII, CF, pois possibilitou ao ex-governador receber subsídio sem prestação de serviço público.

A Ministra Cármen Lúcia, ao proferir seu voto, fundamentou parte da argumentação na existência de outros casos já examinados pelo STF, como o Recurso Extraordinário 252.352/CE, ADI nº 1.461/AP e ADI nº 3.853/MS, sendo esse último importante referência da impossibilidade do pagamento em questão, mas sob o fundamento de violação do princípio

da igualdade, atingindo-se o cerne do sistema republicano. Nos termos da polêmica explicitada no item anterior, destacou a tese aceita pelo STF no sentido da inconstitucionalidade da pensão para ex-governador, considerando a inexistência do parâmetro constitucional correspondente para embasar a concessão do benefício estadual e a inegável quebra do tratamento igual a ser conferido para pessoas em condições jurídico-funcionais iguais. Em virtude do caráter cautelar da medida, optou-se por não ingressar no exame de outros princípios constitucionais da Administração Pública e deferiu-se a medida para suspender a eficácia do artigo 305 e § 1º, da Constituição do Estado do Pará. No entanto, o problema de utilizar o princípio da moralidade administrativa acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal sobre a questão e o próprio Ministro Dias Toffoli, com divergência parcial, trouxe novamente para o cenário o debate sobre aspectos morais do pagamento de pensão para ex-governador.

Iniciou a argumentação com exemplos de ex-presidentes dos Estados Unidos, referindo o recebimento de subsídios dos cofres públicos em relação a Harry Truman, Jimmy Carter, Bush, Bush Filho, Bill Clinton, bem como destacou casos no Brasil de pagamento de pensões especiais, o que motivou pedido de vista por parte do Ministro. Após a retomada dos trabalhos, defendeu a não aplicação ao caso do princípio da simetria, ausência de vício formal de iniciativa, caracterizando a hipótese como de pensão especial, na linha do já explicitado pelo Ministro Eros Grau no famoso voto proferido na ADI nº 3.853/MS. Mas restrito ao objeto desta investigação, sustentou não configurada a violação do princípio da moralidade administrativa, adotando o raciocínio segundo o qual a definição de moralidade administrativa, para efeito de incidência do referido princípio, deve ser obtida dentro do próprio sistema de direito, sob pena de substituir a moralidade do legislador pela moralidade individual do aplicador do direito.

Constata-se, assim, que a linha principal para afastar a moralidade administrativa foi a utilizada no importante precedente da ADI 3.853/MS. Muito embora se reconheça o liame constitucional entre o favor pecuniário com dinheiro público e o tema da moralidade administrativa, é imprescindível para a aplicação a devida justificação. Aqui reside aspecto por vezes olvidado pela jurisprudência: moralidade administrativa é um conceito interpretativo, ou seja, como refere Dworkin (2001, p. 18-19), sobre os quais as pessoas controvertem e está integrado com outros conceitos que o justificam. Caracteriza-se, no entendimento de Ernildo Stein, conceito que não remete a objetos reais: “eles são sem objeto e as construções com que eles trabalham não visam reconstruções de objetos reais, mas de alguma maneira são articulações de representações que se resumem numa espécie de

metaconceito”. (STEIN, 2002, p. 94). Dai a relevância da justificação, a partir de dado horizonte histórico da tradição da moralidade administrativa institucionalizada ou sua localização no âmbito de determinado paradigma. Não se pode olvidar, por exemplo, o artigo 1º, CF, ao estabelecer o Brasil como república e os artigos 163 e 165 ao institucionalizarem padrões para as finanças públicas e a elaboração dos orçamentos por entidades estatais. Com efeito, a competência legislativa para dispor sobre gastos públicos pode criar “favores pecuniários”? É possível a presença de algum elemento particular capaz de autorizar pensões vitalícias para ex-agentes políticos? Qual o significado do texto constitucional de 1988 não mais prever – na linha do vetusto artigo 184 da EC nº 01/69 – o pagamento similar para Presidentes da República?

## **2 ALGUMAS PRÉ-COMPREENSÕES NECESSÁRIAS PARA O DEBATE: A RECEPÇÃO HERMENÊUTICA DA MORALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A aplicação do princípio da moralidade administrativa, exatamente para não cair em processos decisórios arbitrários, exige a constante tarefa de vigilância hermenêutica, cuja compreensão remete ao diálogo com a tradição doutrinária e jurisprudencial. Lançar-se para a historicidade é inevitável, sob pena de não ultrapassar as diversas tentativas dogmatistas de apreensão do sentido. Exige-se, portanto, explorar o elemento hermenêutico da experiência jurídica da moralidade administrativa para não cair nos problemas gerados pela metafísica<sup>2</sup>. Segundo Gadamer, toda compreensão da tradição opera o momento da “história efetual” (GADAMER, 1992, p. 16), quer dizer, para o filósofo a consciência histórica propicia o dar-se conta da história não apenas como instância de sentidos passados, previamente dados, mas como condição produtiva do ato de entender e guardião do Ser<sup>3</sup>. A consciência histórica

---

<sup>2</sup> É claro que o complexo tema da concepção metafísica não pode ser aqui examinado, destacando-se apenas que foi debatida de modo recorrente na filosofia de um dos maiores filósofos do século XX, Martin Heidegger, ao analisar a tradição do pensamento ocidental em obras como *Ser e Tempo* e *Introdução à Metafísica*. Segundo Gianni Vattimo, “o termo metafísico, tanto em *Ser e Tempo* como nos escritos contemporâneos da dita obra ou nos imediatamente posteriores (pelo menos até ao escrito sobre a verdade de 1930), continua ainda a indicar em geral o pensamento que põe o problema do ser mais além (meta) do ente como tal.” (VATTIMO, 1989, p. 63). A forma metafísica de pensar encontra-se calcada na concepção de fundamento último, ou seja, determinado ponto de partida extremo que não comporta nada que esteja além dele (MICHELAZZO, 1996, p. 41), bem como na compreensão autorreferencial, isto é, somente mostra-se como conhecimento válido, legítimo, aquele produzido desde os seus próprios enunciados, a partir dos quais se pode determinar a verdade dos entes em sua exatidão. (MICHELAZZO, 1996, p. 56-60).

<sup>3</sup> Destaca Luiz Silva de Almeida: "Para ele, a história não é um depósito de acontecimentos passados, completados e canonizados e, conseqüentemente, não há sentido autêntico já dado de uma vez para sempre, que precise ser passivamente descoberto. Pelo contrário, a consciência histórica é a dimensão sempre crítica da

constitui assim condição de possibilidade do ingresso do mundo prático no Direito Administrativo, pois requisito hermenêutico imprescindível para a aferição dos pré-juízos verdadeiros (STRECK, 2012, p. 200).

A construção da moralidade administrativa não busca em critérios externos, na razão ou na vontade do legislador, a normatividade, mas no próprio modo de ser histórico da unidade hermenêutica de sentido. Tal princípio constitucional da Administração Pública não se caracteriza também como mandado de otimização, sob pena de encobrir aquilo que caracteriza o seu sentido, isto é, o enraizamento ontológico: “Os princípios constitucionais possuem um profundo enraizamento ontológico (no sentido da fenomenologia hermenêutica), porque essa perspectiva ontológica está voltada para o homem, para o modo de esse homem ser-no-mundo, na facticidade”. (STRECK, 2012, p. 225). Quando se refere que os princípios jurídicos de modo geral, e no caso aqui específico da moralidade administrativa, introduzem o mundo prático no Direito, na linha do entendimento exposto por Lenio Luiz Streck, tal questão relaciona-se com a transcendência, com o horizonte da significação.

Conforme aduz Ernildo Stein, “o mundo vivido é a constituição a partir do universo da significação, mas já sempre dado para toda atividade significativa do ser humano”. (STEIN, 2004, p. 12). O intérprete/aplicador, sob pena de cair na metafísica do dogmatismo jurídico, está condenado a operar com a moralidade administrativa com o pano de fundo (STEIN, 2004, p. 76) que é o mundo prático, jogado no universo de sentidos construídos no horizonte da historicidade. Tal é a razão pela qual no item anterior explicitou-se o sentido de diversos julgados do Supremo Tribunal Federal, pois a moralidade administrativa do artigo 37, “caput”, CF, não é algo institucionalizado no vácuo, mas indicação jurídica com carga de sentido, de algo que se deve fazer na gestão da coisa pública, cabendo ao intérprete/aplicador dotar-se de capacidade para vislumbrar esse fio condutor. De qualquer modo, não há como deixar de reconhecer o liame constitucional entre o favor pecuniário da pensão vitalícia para ex-governador, ou seja, com dinheiro público, e o tema da moralidade administrativa. Os

---

hermenêutica, que entende a história como processo contínuo e sempre influente, que jamais se cristaliza num passado distante e fechado. A consciência histórica é guardião do Ser que sempre precisa ser compreendido; nela se apreende a própria consciência da finitude”. (ALMEIDA, 2002, p. 276). Partindo-se de tal afirmação, há nítida influência de Heidegger, que tantas vezes afirmou o caráter de finitude da compreensão. Quando se fala em consciência histórica não se pode adotar a posição objetivista ou coisificadora, pretendendo reduzi-la a algo a ser apreendido; a história é um todo a ser renovado em cada momento do existir do *Dasein*, um feixe de sentidos que se deu, que possibilita a compreensão no presente e continuará sua marcha temporal no rio de sentido que é a história. Com efeito, não é crível compreender a moralidade administrativa sem ter consciência histórica, na acepção gadameriana. A unidade de sentido responsável pela materialização autêntica ultrapassa muito visões *tout court* do Direito Administrativo.

casos julgados pelo STF reafirmam a complexidade das relações entre Direito Administrativo e moralidade, assunto há muito inserido na pauta das discussões jurídicas e filosóficas.

## **2.1 A Legalidade como Parâmetro de Compreensão Moral no Direito Administrativo: contributo da concepção de desvio de poder de Maurice Hauriou**

O Direito Administrativo é produto dos paradigmas do século XVIII, com diversas releituras de institutos do período anterior à Revolução Francesa e cuja origem foi marcada por contradições, como o dogma da separação de poderes e a convivência institucionalizada com a ampla competência do Conselho de Estado para verdadeiramente criar Direito, marcado o período pela ingerência do Poder Executivo (BINENBOJM, 2014, p. 17), além da legalidade com função derogatória do direito comum. Dentro de tal cenário, a compreensão das relações jurídico-administrativas é fundada pelo modo de ser do Estado Liberal, erigindo-se sobre diversas premissas, dentre elas a da separação entre Estado e Moral. Trata-se de questão relevante, na medida em que o fio condutor da moralidade, com seus avanços e retrocessos, construiu-se inicialmente a partir das condições necessárias para o surgimento do Direito Administrativo, conforme alguns autores, apenas a partir dos pressupostos liberais de (a) separação de poderes e (b) legalidade, com todas as contradições e discursos de conveniência. De qualquer modo, a compreensão da moralidade finca os pés em tal pano de fundo e na necessidade de separar Estado e Moral, pois a moralidade não é assunto que possa ser resolvido pela coação externa ou assumido pelo Estado, mas pela consciência autônoma do indivíduo (NOVAIS, 2006, p. 59). Também não se pode olvidar a própria concepção do Estado de Direito predominante, na qual a legalidade assume fundamento do exercício das competências do Estado.

Constata-se a relevância, para os fundamentos do Estado de Direito marcado pelo liberalismo, do pensamento de Kant, pois o Direito é exterioridade e caberia ao ente público preocupar-se apenas com tal aspecto da vida dos cidadãos, incumbindo-lhe a realização coativa, como modo de garantir a coexistência das várias liberdades. Logo, não deve impressionar a circunstância de o Direito Administrativo recepcionar a compreensão da moralidade administrativa por meio da concepção de legalidade, inclusive como forma de garantir o exercício racional das competências administrativas e superar os abusos cometidos no Estado de Polícia, ou seja, era necessário construir mecanismos de controle, mas sem abrir mão do paradigma cientificista do formalismo jurídico. Refere Jorge Reis Novais:

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Para Kant, e em inteira contraposição ao Estado de polícia, não deve o Estado prosseguir quaisquer fins morais, quaisquer tarefas de realização do bem comum ou visar a felicidade dos súbditos; o seu único fim é o Direito, no sentido de que lhe compete exclusivamente assegurar a ordem jurídica, garantir a cada um a liberdade exterior que lhe permita determinar os seus próprios critérios morais e procurar a felicidade pessoal. (NOVAIS, 2006, p. 66)<sup>4</sup>.

Tal entendimento é mencionado por José Guilherme Giacomuzzi ao descrever a origem da ideia de moralidade administrativa e a vinculação com a legalidade, eis que se configurou no âmbito do Direito Administrativo Francês como tentativa de ampliar os critérios de legalidade para o controle dos atos administrativos, despontando historicamente o desvio de poder para possibilitar o controle da finalidade do ato, sendo a figura de Maurice Hauriou de grande importância para o desenvolvimento teórico do problema. (GIACOMUZZI, 2013, p. 43-49). Não se pretende em hipótese alguma aprofundar o pensamento de Hauriou, mas destacar que, de certo modo, o próprio autor ultrapassou alguns pressupostos teóricos do nascente Direito Administrativo, considerando o paradigma formalista, alimentado pelos pressupostos do Estado Liberal. Sem ignorar a concepção explicitada pelo autor em 1903 no artigo intitulado *La Déclaration de Volonté dans le Droit Administratif Français* (HAURIOU, 1903), no qual fincou as bases de compreensão da moralidade administrativa à teoria objetiva da declaração de vontade do ato administrativo<sup>5</sup> e boa administração, vale a referência do decano de Toulouse sobre o desvio de poder (HAURIOU, 2002, p. 442-443), destacando a configuração quando a autoridade administrativa, ao praticar ato de sua competência, mesmo observando as formas prescritas ou não incorrendo em alguma violação formal da lei, utiliza o poder administrativo por motivos outros do que aquele que lhe foi conferido, isto é, diversos dos objetivos de salvaguardar o interesse geral e o bem do serviço. Para o administrativista, o desvio de poder marca a subordinação do poder administrativo ao bem do serviço, noção que ultrapassa a de legalidade e é capaz de alcançar os motivos determinantes da atuação do administrador.

---

<sup>4</sup> Para o autor, o Estado encontraria no Direito a justificação e o limite de exercício racional do poder, fornecendo para o liberalismo político a sistematização racional de que precisava, superando inclusive, com relação a tal aspecto, Rosseau e Locke, constituindo-se o grande teórico capaz de fornecer as bases para a superação do jusnaturalismo e caminhando para o juracionalismo. (NOVAIS, 2006, p. 68, nota 135).

<sup>5</sup> Como destaca o estudo de José Guilherme Giacomuzzi, Maurice Hauriou adotou a teoria da declaração, distanciando-se do entendimento francês da teoria da vontade, com a finalidade de conferir objetividade à declaração emitida pela própria Administração Pública, tornando-a assim independente do autor: “Ora, se ‘o ato jurídico administrativo não é outra coisa que a declaração de vontade da Administração’, e se a Administração deve necessariamente exteriorizar seus atos, que se sempre de forma escrita, a análise entre os elementos volitivos do ato (vontade da Administração) e a declaração exteriorizada (vontade declarada) também ganha relevo...” (GIACOMUZZI, 2013, p. 65).

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em outra passagem, refere Hauriou que o desvio de poder possui relação com os motivos determinantes dos atos administrativos (HAURIOU, 2002, p. 444), indicando efetivamente o contributo para ampliar as possibilidades do controle dos atos administrativos, por certo, considerando os obstáculos da época impostos pela doutrina e jurisprudência do próprio Conselho de Estado, a partir dos paradigmas dominantes sobre legalidade. Não se pode olvidar, o modelo dogmático construído e que foi assimilado pelo Direito Administrativo de modo geral, prima pela conservação de algumas questões do positivismo jurídico como o culto ao texto, o método dedutivo e a vontade do legislador. Tais aspectos são relevantes para compreender a importância de Hauriou, pois defendeu o entendimento segundo o qual mesmo quando uma autoridade administrativa pratica o ato administrativo formalmente regular, pode ensejar o desvio de poder.

Destaca-se, portanto, por meio desse instituto, a necessidade de os poderes da Administração Pública submeterem-se ao que for melhor para o serviço público, o que no entendimento de Hauriou ultrapassa a noção tradicional de legalidade. É interessante como o autor acima aludido delimita, ainda que sem aprofundar a questão, como a moralidade administrativa não se confunde com o *espírito da lei*, assim como o espírito das leis civis não pode ser confundido com a moralidade individual. Aduz o mestre francês que o espírito da lei impõe limites aos direitos no interesse da justiça, e o espírito da moralidade administrativa é impor-se como diretiva para os deveres no interesse do bem. O desvio de poder ultrapassa a questão relacionada à violação da lei. Em outra passagem, ao examinar o poder discricionário e a independência da Administração sob as perspectivas da regulamentação e da moralidade administrativa, aduz:

Quant à la moralité administrative, son existence provient de ce qui tout être possédant une conduite pratique forcément la distinction du bien et du mal. Comme l'administration possède une conduite, elle pratique forcément cette distinction, qui, pour elle, se ramène surtout à la discrimination de ce qui est ou n'est pas dans le sens de l'intérêt public et de l'intérêt du service.

La moralité administrative est solvant plus exigeant que la légalité. Nous verrons que l'institution de l'excès de pouvoir, grâce à laquelle sont annulés beaucoup d'actes de l'administration, est fondée autant sur la notion de la moralité administrative que sur celle de la légalité, de telle sorte que l'administration est liée dans une certaine mesure, par la morale juridique, particulièrement en ce qui concerne *le détournement de pouvoir*. (HAURIOU, 2002, p. 360).

Outra referência significativa, com as devidas contextualizações (GIACOMUZZI, 2013, p. 73), consiste na ideia de boa administração, mas certamente sem cair na tentação entificadora de alguns doutrinadores. De qualquer modo, a noção explicitada por Maurice Hauriou e que posteriormente tanto influenciará o Direito Administrativo, inclusive no Brasil,

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

deve ser aludida quanto se trata do problema da recepção da moralidade administrativa. Sobre a noção, refere de forma expressa:

C'est une notion purement objective qu'il est donné au juge administratif d'apprécier souverainement, d'après les circonstances, le milieu, le moment. Elle est l'équivalent de cette notion commune de la bonne foi dans le commerce juridique privé à laquelle se réfère le législateur allemand. Le Conseil d'Etat part de cette idée que l'administration est liée par une certaine moralité objective; elle a une fonction à remplir et lorsque les motifs qui l'ont poussée ne sont pas conformes aux buts généraux de cette fonction, le Conseil d'Etat les déclare illicites. Or, on conçoit combien ces 'buts généraux de la fonction' sont des éléments concrets, objectifs, que le juge puise dans la constatation des faits. Remarquons, en passant, que le Conseil d'Etat est mieux placé que tout autre pour dégager cette moralité, puis qu'il est lui-même le conseil administratif le plus élevé et le plus éclairé. (HAURIU, 1903, p. 576).

Com efeito, o labor do Maurice Hauriou foi relevante sim para a construção da moralidade administrativa, com ingredientes até críticos para o período no qual desde o século XVIII erigiu-se o edifício dogmático do Direito Administrativo, destacando-se igualmente seus seguidores, como Henri Welter com sua obra *Le Contrôle Juridictionnel de la Moralité Administrative*, publicada em 1929. De outro lado, considerando a forte influência do pensamento dogmático de caráter exegético do Direito Administrativo Francês dos séculos XVIII e XIX, não surpreende a afirmação de não ter ocorrido a recepção das teses de construir a moralidade administrativa com enunciados próprios, mas valendo-se, por exemplo, do instituto do desvio de poder. Concorda-se com as afirmações de Cláudio Ari Mello quando menciona o caráter subversivo da moralidade administrativa e as grandes dificuldades para ultrapassar certas posturas positivistas, ainda afetas ao culto do texto da lei e da pureza, metodológica (MELLO, 2004, p. 93-94).

O artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, ao elencar a moralidade administrativa como princípio constitucional da Administração Pública, institucionalizou no texto constitucional indicação normativa que possui significado, um pano de fundo a partir do qual deve ser compreendida. A própria historicidade do conjunto de decisões do Supremo Tribunal Federal é útil para fornecer indicações hermenêuticas, além de evitar subjetivismos quando se trata de aplicar o princípio em comento. Não se pode simplesmente atribuir-lhe qualquer significado. No entanto, tal risco não pode determinar sua redução normativa às questões de legalidade, nos moldes que alguns teóricos dogmáticos pretendem. De plano, entende-se que possui um fio condutor específico, construído paulatinamente não apenas no campo da filosofia, mas da ciência política e do próprio Direito Administrativo, relacionado a pautas de conduta do homem, legitimadas por critérios fundados no jusnaturalismo antigo, no

jusnaturalismo da Idade Média, no jusracionalismo e com as posturas excludentes do positivismo jurídico exegetico.

A indagação sobre moralidade, portanto, é certo que não comporta respostas prontas, mas ao mesmo tempo indica padrões de como em cada caso agir de acordo com virtudes institucionalizadas, com decoro, com coerência e honestidade, de modo a não causar dano à coisa pública, respeitando os deveres de boa-fé e até de boa administração, conforme a referência de Hauriou. Aliás, as construções históricas da filosofia, desde o pensamento antigo dos gregos, passando pela concepção romana de *res pública* até o jusracionalismo, debatem e discutem sobre os critérios relacionados à ética e moralidade, indicando a preocupação generalizada de como agir da melhor forma possível.

## **2.2 Alguns Desdobramentos da Moralidade Administrativa: os debates na doutrina brasileira**

A moralidade administrativa foi recepcionada no Direito Administrativo brasileiro por diversos autores, utilizando-se a base da herança francesa de desvio de poder. Como aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “ocorre que a evolução da teoria do desvio de poder acabou por transformar uma regra de conteúdo moral – que manda obedecer aos fins para os quais o poder é conferido – em uma regra jurídica. A construção deve-se ao Conselho de Estado francês que elaborou a doutrina do desvio de poder como forma de limitar a discricionariedade administrativa e ampliar o controle judicial dos atos administrativos”. (DI PIETRO, 2001, p. 152-153).

O Direito Administrativo brasileiro, com modos diferentes de recepção das doutrinas estrangeiras, sofreu influências do modelo francês, em virtude da própria colonização portuguesa, bem como algumas variações dos sistemas italiano e germânico. Com o pano de fundo de um modelo formalista, constata-se de fato a grande preocupação em construir conceitos plenos sobre moralidade administrativa, cujo grande corifeu foi Hely Lopes Meirelles, ao referir o princípio como pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, especialmente com a consignação expressa no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal. Valendo-se de autores como Hauriou, Welter, Lacharrière e o português Antonio Brandão, partiu da ideia de diferenciar a moral jurídica da moralidade comum, pois se trata do conjunto de regras tiradas da disciplina interior da Administração, impondo-se ao agente público distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, não lhe sendo dado no exercício das

competências administrativas desconsiderar o elemento ético de sua conduta. Referiu também que o ato administrativo não poderia ater-se apenas à obediência à lei, mas também à lei ética da própria instituição, na medida em que a moralidade administrativa relaciona-se às regras da boa administração, finalizando com a referência segundo a qual a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se fator de legalidade. (MEIRELLES, 1999, p. 83-84).

Não se pretende traçar toda trajetória da moralidade administrativa no Brasil, mas impõe-se referir os estudos de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho com dois trabalhos específicos: “O Controle da Moralidade Administrativa” e “O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa”, sendo que no primeiro refere à relevância da figura do bom administrador:

No exato entendimento, o bom administrador, portanto, é aquele que usando da sua competência legal ‘se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum’. Há de conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto nos *seus efeitos*. Por outro lado, o direito consagra e regula normas gerais estabelecidas. Muito embora não se cometam *faltas legais*, a ordem jurídica não justifica o excesso, no desvio ou no arbítrio, motivações outras que não encontrem guarida no interesse geral, público e necessário. Nos regimes de impugnação dos atos administrativos, virtualmente há toda uma gama de *direitos* correlatos com a função administrativa ou com os meios normais de restabelecimento da ordem violada. Ainda que a Administração não atue ilegalmente, na sua atuação prevalece a conexão existente entre moral e o jurídico. (FRANCO SOBRINHO, 1974, p. 11).

Posteriormente, agora na vigência do texto da Constituição Federal de 1988, na linha da trajetória da obra anterior, menciona algumas ideias sobre a moralidade administrativa no sentido de que tal indicação jamais aceita o desvio, o excesso ou o abuso de poder. Ademais, “tudo quanto sair dos modos administrativos, arrear condições formais, infringir procedimentos lícitos, contrariar na consequência a moralidade da conduta pública na tarefa da gestão das coisas públicas, prejudica a eficácia executória” (FRANCO SOBRINHO, 1993, p. 15). A moralidade administrativa, por outro lado, possui um conteúdo que integra a competência de fazer, o *jus dicere* na sua expressão ética, relacionado ao tratamento equânime e à postura de imparcialidade (FRANCO SOBRINHO, 1993, p. 15). Para o administrativista, ingressam no âmbito da moralidade administrativa o pagar a mais, fora de critérios técnicos, ferindo razões de ética comum, desigualando as partes, beneficiando uma delas e não realizando o interesse público com relação à execução de obras e serviços, de licitações ou contratos, ainda que tais procedimentos tenham sido formalizados nos limites da legalidade procedimental (FRANCO SOBRINHO, 1993, p. 18). Também “a exploração da riqueza pública, para bens e serviços administrativos ou sociais, não sofre somente o controle da

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

legalidade, sim também o controle da moralidade. Elas (as contas) precisam ser exatas, ter exatidão entre o programado e o executado. A tutela se faz constitucional e o seu exercício uma determinante constitucional”. (FRANCO SOBRINHO, 1993, p. 18).

Adotando entendimento restritivo sobre a moralidade administrativa, José Cretella Júnior examinou a questão na obra “O Desvio de Poder na Administração Pública”, mencionando que os defensores sustentam a utilidade do instituto do desvio de poder para colocar em relevo a subordinação do poder administrativo ao bem do serviço, noção que ultrapassa a da legalidade, pois permite restringir o poder no que ele possui de mais discricionário, os “móveis” que o impelem a agir. Colacionando o entendimento de Hauriou, os adeptos da moralidade administrativa sustentariam que a legalidade não poderia penetrar na região dos móveis, na linha do que antes foi aqui mencionado, mas o administrativista sintetiza que “a tese da moralidade administrativa, não obstante seja invocada por um ou outro teórico, não é aceita em nossos dias, pelas maiores autoridades administrativas”. (CRETELLA JÚNIOR, 2002, p. 600).

A atual Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, em obra da década de noventa, “Princípios Constitucionais da Administração Pública”, traça interessante panorama da moralidade administrativa, sustentando o seguinte:

A moralidade administrativa é princípio segundo o qual o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins. Esta moral institucional, consoante os parâmetros sociais, submetem o administrador público. Considerando que o princípio jurídico da moralidade administrativa aperfeiçoa, assim, a virtude do comportamento da Administração Pública e, ainda, que esta virtuosidade é apreciada em sua adequação aos fins postos e cujo atingimento se busca pela pessoa pública, verifica-se que ele não seria plenamente observado se os meios de que se devem valer os agentes competentes não fossem objeto de exame e avaliação em sua consonância com as necessidades para a realização daqueles objetivos. O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins. Por isso, neste final de século, a moralidade administrativa não se restringe à verificação da obtenção de utilidade para a garantia de um determinado interesse público tido como meta da ação do agente. Mais que isto, a moralidade administrativa que se pretende ver acatada adentra o reino da finalidade de garantia da realização de valores expressos na ideia do Bem e da Honestidade, que se pretendem ver realizadas segundo o Direito Legítimo. (ROCHA, 1994, p. 192-193).

Diversos outros doutrinadores poderiam ser aludidos, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, partindo do pressuposto segundo o qual a Administração Pública é instituição finalisticamente orientada e o agente público possui o dever de realizar o bem (comum),

inerente no seu agir, a moralidade administrativa caracteriza-se como moral fechada, “gerada dentro do círculo restrito dos atores investidos de poder público, voltados a executar a pública administração; um complexo institucional juspolítico regido por um ‘sistema de normas destinadas à realização de certos valores.’” (MOREIRA NETO, 2007, p. 58). Ainda, exige-se do agente público no campo da moralidade administrativa a produção de resultados que sejam adequados à satisfação dos interesses públicos caracterizados por lei e atribuídos ao Estado. O administrativista Celso A. Bandeira de Mello, por sua vez, adota o entendimento segundo o qual a Administração deve atuar conforme princípios éticos, cuja violação caracteriza malferimento do próprio Direito, sujeitando a conduta à invalidação, na medida em que o artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, assumiu o caráter de “pauta jurídica”. A aplicação do princípio, desta forma, exige que a Administração Pública, na relação com os cidadãos adote conduta com sinceridade e lhanza, sendo proibido adotar comportamento astucioso, eivado de malícia, de modo a confundir o exercício dos direitos dos cidadãos, em nome da lealdade e boa-fé que integram o conceito de moralidade administrativa, assumindo, ao final, a postura de que não é qualquer ofensa à moral social capaz de gerar ofensa, mas é preciso malferimento a algum bem juridicamente valorado, isto é, “significa, portanto, um reforço ao princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria.” (MELLO, 2012, p. 123).

Considerando as diversas referências mencionadas, é crível sustentar a existência de uma tradição hermenêutica sobre a moralidade administrativa, repita-se, com as mais variadas e contraditórias concepções em alguns momentos, mas com o fio condutor comum de obrigar o agente público a adotar condutas materializadas com base em indicações de moralidade, padrões éticos, decoro e boa-fé, especialmente no caso do Direito Administrativo quando é nítido o propósito institucional largamente debatido não apenas pela política, mas pela história, filosofia, sociologia e o Direito, sempre em diversos campos com a preocupação: o que o Estado deve fazer? Adota-se o entendimento de Juarez Freitas, para quem “no atinente ao princípio da moralidade, por mais que se queira assimilá-lo a outras diretrizes, e conquanto a pronunciada afinidade com os demais princípios, cumpre que o constituinte brasileiro, com valiosas consequências hermenêuticas, conferiu-lhe autonomia jurídica”. (FREITAS, 2009, p. 87).

Assiste razão, desta forma, a Cláudio Ari Mello quando aduz a relevância da distinção entre moralidade administrativa e moral comum (MELLO, 2004, p. 98), pois a moralidade administrativa não surge do nada e sim de virtudes partilhadas nas relações

intersubjetivas da comunidade política ao longo do tempo, cuja juridicidade (no caso, administrativa) é fruto de processos admitidos historicamente de institucionalização. Agora, a circunstância de diversas construções dogmáticas não lograrem estabelecer diferenciações precisas não é capaz de obnubilar tal distinção necessária. Inclusive, tal é um dos problemas já detectados no que tange ao universo utópico de posturas formalistas e fincadas em algumas matrizes teóricas fieis ao postulado da pureza metodológica. De qualquer modo, não se pode deixar de reconhecer que no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, bem como no artigo 5º, LXXIII, CF, há um pano de fundo, cujo acesso ocorre por meio da descrição fenomenológica que permite compreender a moralidade administrativa. Tal pano de fundo relaciona-se hermeneuticamente aos indícios formais<sup>6</sup> específicos de decoro, ética, boa-fé, lealdade, honestidade, erigidos pela comunidade política em relação aos assuntos do Poder Público, e que são diversos de outros contextos, por exemplo, da legalidade, da dignidade humana, etc. O equívoco, salvo melhor juízo, é buscar no próprio texto a metafísica da autonomia, significado de isolamento normativo muitas vezes.

Um dos problemas existentes é apenas enxergar que aplicar os princípios jurídicos do artigo 37, “caput”, CF, importa, dedutivamente, isolar um conteúdo e subsumi-lo ao caso. No entanto, a aplicação da moralidade administrativa, como de qualquer princípio jurídico, ultrapassa tal visão reducionista e exige entender que os princípios não são conceitos em si. Na linha do já exposto por Ronald Dworkin são conceitos interpretativos e precisam de outros conceitos interpretativos – princípios jurídicos – nos quais se apoiam. Tal ideia expressava-se no pensamento romano de Marco Aurélio: “Tenha sempre em mente a ligação de todas as coisas no mundo e sua relação mútua, pois todas as coisas estão de alguma maneira entrelaçadas entre si e, por isso mesmo, todas são amigas umas das outras; pois uma é a continuação da outra, o que ocorre graças ao movimento de tensão, ao acordo e à unidade da substância.” (Marco Aurélio, VI, 38). Em nome de certa cientificidade, passa-se a impressão

---

<sup>6</sup> A noção de indícios formais aqui utilizada reporta-se ao pensamento de Martin Heidegger e sua fenomenologia transcendental, como aduz Luiz Hebeche (HEBECHE, 2005, p. 315). A expressão *Formalen Anzeigen* significa indícios, índices ou indicativos formais, como aduz o autor, pois o indício formal é “concebido como preparação da explicitação fenomenológica. Ele chama a atenção para os fenômenos da vida fática, de tal modo que, sem esse indício ou indicação prévia, não se teria acesso a esses fenômenos originários.” (p. 318). No entanto, sob pena de cair na objetificação, os indícios nunca são totalmente preenchidos por conteúdos objetivos (p. 321), mas assumem a relevante função de orientação prévia encontrada no próprio mundo da vida (p. 322). A partir do entendimento de Ernildo Stein, a explicitação aqui laborada sobre moralidade administrativa, tanto por meio da consciência histórica da jurisprudência e da tradição doutrinária, situa-se no plano de explicitar os indícios formais sobre o tema (STEIN, 2002, p. 164). Configura-se uma espécie de base não-inferencial do conhecimento, “uma descrição do modo de ser-no-mundo, que não se infere de enunciados, mas a partir de uma espécie de encontro com a realidade ou de um encontro com as coisas mesmas, possibilitado através da descrição dos indícios formais.” (STEIN, 2002, p. 166-167).

que para alguns teóricos há uma eterna briga entre princípios, como se fossem inimigos e um não possa conversar com o outro. Como se o diálogo importasse a perda de autonomia, quando, em última análise, trata-se de incapacidade interna do modo de pensar dogmático.

### **3 A RELAÇÃO DE COORIGINARIDADE ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E MORAL: O DISCURSO DE MORALIDADE NO JULGAMENTO DO CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES**

Como mencionado, os julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3853 em 2007 e mais recente na ADI 4552 em 2015, somente com relação à concessão da cautelar, reacenderam os debates sobre a moralidade administrativa do artigo 37 da Constituição Federal, destacando-se a divergência inaugurada no primeiro caso pelo Ministro Eros Grau e tantas vezes repetida. Adotando entendimento diverso dos primeiros casos sobre a constitucionalidade ou não de pagar pensão vitalícia para ex-governador, não se trata mais de vislumbrar o problema sobre a perspectiva de o texto de constituições estaduais violar o parâmetro da Constituição Federal, considerando a redação do vetusto artigo 184 da EC nº 1/69. A grande questão reside em saber se o Direito Administrativo brasileiro, ao não albergar mais em seu texto a pensão vitalícia para Presidente da República, especialmente com o advento do Estado Democrático de Direito em 1988, significa assumir postura moral diversa.

A resposta positiva como aqui defendida não significa admitir qualquer espécie de resgate do jusnaturalismo ou aceitar a subordinação do Direito Administrativo à moral, mas defender o entendimento segundo o qual a circunstância de a Constituição Federal, ao institucionalizar a moralidade administrativa, reconstruiu hermeneuticamente a relação em debate, ou seja, conforme já mencionado por Ronald Dworkin, é crível vislumbrar o problema por meio da leitura moral da Constituição.

Ao abrir a divergência na ADI 4357, Eros Grau adotou o entendimento típico do positivismo jurídico normativista no sentido da separação entre Direito e Moral. Em alguns aspectos, suas conclusões coincidem com o defendido neste breve estudo. Menciona que o conteúdo da moralidade administrativa deve ser encontrado no interior do próprio Direito, pois virtuoso é o homem que respeita as instituições e cumpre a lei. Cada litígio, refere, deve ser solucionado de acordo com os critérios do Direito Positivo, pois a contemplação da moralidade não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. Ao sustentar a divergência em relação à Ministra Carmen Lúcia, aduziu compreender a aplicação da moralidade administrativa restrita às hipóteses de desvio de poder ou finalidade. Defendeu, assim, não haver desvio de finalidade no pagamento de pensão para ex-governador.

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No entanto, a partir da paulatina construção histórica dos precedentes mencionados no início, bem como da recepção realizada sobre o tema pelo Direito Administrativo, conclui-se que a relação entre Direito Administrativo e moralidade é hermenêutica, como aduz Lenio Luiz Streck:

É certo que o direito não está subordinado à moral e que esta não pode ter valor ou função de correção do discurso jurídico (veja-se nesse sentido a defesa que Alexy faz da utilização da fórmula de Radbruch). Porque, em Habermas, direito e moral constituem uma cooriginariedade, com o que ocorre uma institucionalização jurídica da moral por meio do princípio D, que confere força legitimadora ao processo de normatização. (STRECK, 2012, p. 153-154).

O Direito Administrativo, produto do século XVIII, construído especialmente com base em elementos da Revolução Francesa e do modo de ser do Estado Liberal, assume a feição da racionalidade moderna, motivo pelo qual questões de moralidade sofrem influência do processo de racionalidade formal e de seletividade do mundo real. A postura de culto ao texto legal até hoje caracteriza importante dificuldade presente no imaginário de alguns juristas para sustentar a separação entre Direito Administrativo e moralidade. A importância, no ponto, do pensamento de Habermas é flagrante, na medida em que não desconsidera a legalidade, mas a vislumbra como elemento de legitimidade do Direito pela incorporação de pautas materiais, algo não alcançado no horizonte da racionalidade formal, inclusive na proposta de Max Weber (VELASCO ARROYO, 2000, p. 91). Para os fins da discussão aqui entabulada, é crível dizer: a concepção de regime jurídico-administrativo não é capaz de excluir as potencialidades da dimensão material do princípio da moralidade administrativa para legitimar as decisões.

Como agrega Lenio Luiz Streck: “não é possível sustentar, por exemplo, a separação do direito da moral nestes tempos de superação do paradigma da filosofia da consciência e da inserção do mundo prático na filosofia, proporcionado pelo giro linguístico-ontológico”. (STRECK, 2012, p. 65). É com tal pressuposto que se compreende a moralidade administrativa dos artigos 37, “caput”, e do artigo 5º, LXXIII, ambos da CF. Há grande aproximação entre Direito Administrativo e moralidade, até porque já está incorporada na consciência histórica a indicação do que o agente público deve fazer com relação à administração da *res pública*. No entanto, na linha do mencionado pelo autor supra, como a moral não pode exercer papel de correção no jurídico, sob pena do eterno retorno ao jusnaturalismo, ocorre o trânsito da moralidade para o Direito Administrativo. No entendimento de Juan Carlos Vellasco Arroyo, a defesa de tal entendimento não determina a prática do crime de jusnaturalismo, pois como bem recorda no conjunto de teses positivistas há os que convivem com o entendimento segundo o qual, muito embora exista a separação

conceitual entre Direito e Moral, é possível, não necessária, a conexão fática (VELLASCO ARROYO, 2002, p. 92).

Não é crível assim atribuir todo o peso da discussão ao positivismo jurídico sem situá-lo devidamente no horizonte das diversas concepções. Vale, por exemplo, a referência explícita de Herbet L. H. Hart:

Não só direito e moral partilham um vocabulário, de tal modo que há obrigações, deveres e direitos, quer morais, quer jurídicos, mas também todos os sistemas jurídicos internos reproduzem a substância de certas exigências morais fundamentais. (...) Mais ainda, existe uma ideia, a de justiça, que parece unir ambos os campos: é simultaneamente uma virtude especialmente apropriada ao direito e a mais jurídica das virtudes. (...) Estes factos sugerem o ponto de vista de que o direito é mais bem compreendido como um ‘ramo’ da moral ou da justiça e de que a respectiva congruência com os princípios da moral e da justiça é da sua ‘essência’, mas do que a sua integração por ordens e ameaças. (HART, 1994, p. 12)<sup>7</sup>.

Corolário do debate, cujo contributo das discussões com Ronald Dworkin reanimou muito o tema, concorda-se com Juan Carlos Vellasco quando menciona não ser obra do acaso tal incorporação de indicações morais no Direito, mas algo direcionado para conformar determinada concepção moderna de Direito (VELLASCO ARROYO, 2000, p. 93). Dai a relevância da observação de Lenio Luiz Streck (STRECK, 2012, p. 135) quando alude ao texto como evento. Laborando com tal pressuposto, a institucionalização da moralidade administrativa na Constituição Federal deve ultrapassar esquemas argumentativos de obviedade, isto é, sabe-se de há muito a exigência do dever honesto, probo e cuidadoso do exercício dos poderes públicos. No entanto, o texto constitucional do artigo 37 está mergulhado em uma dimensão ontológica, de caráter fundante, segundo o qual é incompatível com o Estado Democrático de Direito essas e outras formas de exercício da função administrativa que desconsiderem o fio condutor desta história institucional.

Aqui reside aspecto crucial para o processo hermenêutico no Direito Administrativo. Tal é o motivo pelo qual é equivocado o entendimento de excluir o debate sobre moralidade administrativa do “Caso da Pensão para Ex-Governadores”, especialmente dos precedentes citados, ADI 3853 e a recente ADI 4552. Nesse último, o Ministro Dias Toffoli referiu que a ausência de norma semelhante na Constituição Federal de 1988, relativamente ao vetusto

---

<sup>7</sup> Também se remete para a leitura do Capítulo IX da obra “O Conceito de Direito”, em que Hart refere questões interessantes, como: “Há muitos tipos diferentes de relação entre o direito e a moral e a relação entre eles não pode ser isolada com proveito para efeitos de estudo. Em vez disso, é importante distinguir algumas das muitas coisas diferentes que podem querer dizer-se através da afirmação ou negação de que direito e a moral estão relacionados” (p. 201). Em outra passagem sobre “A Influência da moral sobre o Direito”, aduz: “O direito de todos os Estados modernos mostra em pontos muito numerosos a influência não só da moral social aceite, como

artigo 184 da EC nº 01/69, não é suficiente para impedir o legislador estadual de instituir o benefício para os ex-governadores. Concorde-se com o argumento utilizado pela Ministra Carmen Lúcia, pois o texto da atual Constituição Federal labora com pressupostos diversos de moralidade administrativa, caracterizando-se ausência de consciência histórica desconsiderar a lenta construção jurisprudencial e doutrinária sobre o tema.

O Ministro Dias Toffoli também argumentou no sentido de o princípio da moralidade não ser caso de remissão à moral comum, bem como a moralidade pura e simples não pode ser condição determinante da inconstitucionalidade de uma lei. Ora, nos termos aludidos, considerando a relação de cooriginariedade entre Direito Administrativo e Moral, tal referência está correta, sob a perspectiva teórica aqui adotada, pois a legitimidade do pagamento de pensão para ex-governador exige o debate de considerar como compatível ou não com a boa administração, com as virtudes institucionalizadas no texto constitucional de como administrar a coisa pública, ou seja, a relação é de complementariedade, nos termos do entendimento defendido de forma expressa por Habermas:

El derecho positivo, a través de la componente de legitimidade que representa la validez del derecho, conserva una referencia a la moral. Pero esta breferencia a la moral no debe llevarnos a poner la moral por encima del derecho en el sentido de una jerarquia entre dos órdenes normativos. La idea de una *hierarchia legum* pertenece al mundo del derecho pré-moderno. La moral autónoma y el derecho positivo, remitido estructuralmente este último a la necesidad de justificarse, guardan más bien entre si una *relación de complementariedade*.

(...) Las cuestiones jurídicas y las cuestiones Morales se refieren, certamente, a los mismos problemas: el de como ordenar legitimamente las relaciones interpersonales y como coordinar entre sí las acciones a través de normas justificadas, el de como solucionar consensualmente los conflictos de acción sobre el trasfondo de principios normativos y reglas intersubjetivamente reconocidos. (HABERMAS, 2000, p. 171).

Deve-se, portanto, indagar quais padrões de moralidade administrativa “justificam” os gastos públicos? A Administração Pública ou o legislador estadual podem fazer o que bem quiserem com dinheiro público? Há justificativa, sob o ponto de vista de fazer o certo ou o errado, no horizonte da história institucionalizada da moralidade administrativa, para a concessão da graça remuneratória vitalícia para agentes políticos, detentores de cargos público temporários? Tais debates sobre o autêntico *ethos* republicano de gestão administrativa não possuem qualquer fundamento metafísico, mas estão atrelados às indicações jurídicas construídas intersubjetivamente pela comunidade política. A ideia de *res publica* não é algo moralmente neutro para o Direito Administrativo, mas resultado de

---

também de ideais morais mais vastas. Estas influências entram no direito, quer de forma abrupta e confessada, através da legislação, quer de forma silenciosa e paulatina, através do processo judicial.” (p. 220).

virtudes partilhadas na tradição e construídas paulatinamente, com marchas e contramarchas, a partir de um pano de fundo, o objetivo de construir a melhor Administração Pública.

Reduzir o debate à questão do princípio da igualdade configura olvidar a característica já mencionada de a moralidade administrativa configurar-se como conceito interpretativo e a ideia de integridade, ou seja, a concepção mais adequada, na esteira do pensamento de Ronald Dworkin, é aquela capaz de dar a melhor luz à moralidade administrativa quando integrada aos princípios jurídicos como um todo, pois é preciso compreendê-la no horizonte hermenêutico das interconexões com o interesse público, eficiência, igualdade e impessoalidade. Logo, trata-se de equívoco hermenêutico excluir o debate sobre a moralidade no “Caso de Pensão para Ex-Governador” com base no argumento de incidir o princípio da igualdade. Deve-se buscar a leitura da Constituição Federal que garanta a unidade e não oposição ou separação de princípios (DWORKIN, 2010, p. 20-21).

## CONCLUSÃO

O julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal do “Caso da Pensão para Ex-Governador”, MC na ADI nº 4552, não se reduz ao debate sobre as possibilidades orçamentárias de os Estados arcarem com pagamentos vitalícios, mas impõe a discussão sobre o tema da melhor concepção de moralidade administrativa. Dai a necessidade de albergar a relevância de compreender o tema por meio daquilo que Ronald Dworkin referiu como “leitura moral da Constituição”. Não se trata, como destacado neste breve estudo, de impor qualquer espécie de compreensão fundada em premissas jusnaturalistas, mas a profunda indagação de cariz hermenêutico de como certos dispositivos constitucionais devem ser lidos e quais perguntas devem ser feitas.

Os diversos casos julgados pelo STF ao longo da história jurisprudencial sobre o tema permitem a construção de indicações importantes, pois antes da Constituição Federal e até a década de noventa os debates situavam-se muito no princípio da simetria e da indagação sobre a necessidade ou não de as constituições dos Estados adotarem o modelo federal do vetusto artigo 184 da EC nº 01/69.

No entanto, em alguns julgados aparece de modo nítido a referência ao problema de moralidade como conceito interpretativo, isto é, durante o período de regime antidemocrático aceitava-se, sob a perspectiva da moralidade pública, a possibilidade do favor pecuniário para altos dirigentes de estruturas políticas, mas já causava estranheza, como aludido no parecer da

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procuradoria-Geral da República em uma das representações examinadas, a circunstância de haver excesso de liberalidade com o dinheiro público.

Tal é o motivo pelo qual, no âmbito da consciência histórica que permeou a discussão, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu dispositivo similar, assumindo a incompatibilidade da graça com a coisa pública em tempos de Estado Democrático de Direito. O fato de a legislação infraconstitucional instituir pensões especiais não é capaz de legitimar, sob a perspectiva da moralidade administrativa, a possibilidade de pensões vitalícias para o exercício temporário de funções públicas, pelo contrário, determina a necessidade de questionar-se em todos os casos se a decisão legislativa é ou não compatível com os princípios republicanos do artigo 37, “caput”, CF.

Os debates recentes trouxeram à tona o argumento da aplicação do princípio da moralidade administrativa para questionar o pagamento de pensão para ex-governadores e provocaram novamente a reflexão sobre as relações entre Direito Administrativo e moral, pois não há como desconhecer, ainda que de forma velada, que a situação exige lançar a pergunta sobre se é certo ou errado, sob a perspectiva constitucional, permitir que o Estado efetue tal espécie de pagamento.

O presente estudo possibilita algumas conclusões, pois não se pode desconsiderar a dimensão hermenêutica da moralidade administrativa, bem como o caráter prático dos princípios constitucionais da Administração Pública como indicadores daquilo que se deve fazer em termos de gestão da *res pública*. É certo que não se trata de inserir no Direito Administrativo as pautas da moralidade comum ou critérios subjetivos do intérprete, pelo contrário, a moralidade não abre a interpretação, mas funciona como redutor das possibilidades de sentido.

Quando se cogita resolver o caso de pensão para ex-governador com o princípio da igualdade, não se pode olvidar que moralidade administrativa é conceito interpretativo, isto é, só pode ser aplicado hermeneuticamente quando justificado com outros princípios jurídicos. Trata-se do relevante contributo de Ronald Dworkin quando sustenta a integridade como importante virtude política e constitucional, eis que a melhor Administração é aquela capaz de relacionar-se com agentes públicos e cidadãos com base em princípios coerentes.

A melhor concepção, portanto, indica a incompatibilidade do favor pecuniário para ex-agentes políticos com a unidade hermenêutica dos princípios constitucionais da Administração Pública, cujo sentido foi construído no horizonte da consciência histórica da jurisprudência e tradição doutrinária do Direito Administrativo. Muito embora a questão não tenha sido solvida de modo definitivo pelo STF, cujo julgamento da ADI 4552 restringiu-se à

medida cautelar, o Ministro Dias Toffoli lançou a proposta de somente permitir o pagamento de pensões nas hipóteses de comprovada insuficiência financeira do ex-mandatário, aferida a partir de critérios razoáveis a serem definidos na legislação ordinária.

No entanto, prevaleceu o entendimento segundo o qual o texto da Constituição estadual é genérico e instituiu o benefício de modo amplo, revelando-se incompatível e sem qualquer causa capaz de justificá-lo constitucionalmente. A análise da tradição jurisprudencial e doutrinária é capaz de permitir a conclusão segundo a qual o STF em alguns julgados não problematizou a dimensão hermenêutica da moralidade administrativa, vislumbrando diferenças metodológicas com a utilização do princípio da igualdade. Esse último, na concepção de alguns ministros, seria capaz de proporcionar maior objetividade nas decisões. No entanto, a moralidade administrativa e igualdade não remetem para objetos reais, pois ambos são conceitos interpretativos e precisam de justificação operatória. Cabe ao intérprete, sob a perspectiva da consciência histórica, dar-se conta de que o projeto de constitucionalização da Administração Pública, especialmente no horizonte do Estado Democrático de Direito, importa sim institucionalizar virtudes, o *ethos* constitucional de como melhor administrar a coisa pública, compreensão incompatível com o pagamento de favores pecuniários como o aqui discutido neste breve estudo.

Ainda que no contexto da Constituição Norte-Americana, vale a referência de Ronald Dworkin: “A Constituição é a vela moral do barco norte-americano e temos de nos ater à coragem da convicção que enche essa vela: a convicção de que todos nós podemos ser cidadãos de uma república moral. Trata-se de uma fé nobre, e só o otimismo pode fazê-la valer”. (DWORKIN, 2006, p. 59).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Custódio Luís Silva de. **Hermenêutica e Dialética**: dos estudos platônicos ao encontro com Hegel. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Desvio de Poder na Administração Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Justiça de Toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Justiça Para Ouriços**. Coimbra: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Direito da Liberdade: a leitura moral da constituição Norte-Americana**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O Controle da Moralidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

\_\_\_\_\_. **O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa**. Curitiba: Genesis, 1993.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdad y Método II**. Salamanca: Sígueme, 1992.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso**. Madrid: Trotta, 2000.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O Conceito de Direito**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HAURIOU, Maurice; BEZIN, Guillaume de. La Déclaration de Volonté dans le Droit Administratif Français, **Revue Trimestrale de Droit Civil**, ano 2, v. 3, p. 546, jul./set. 1903.

\_\_\_\_\_. **Précis de droit administratif et de droit public**. 12. ed. Paris: Dalloz, 2002.

HEBECHE, Luiz. Heidegger e os Índícios Formais. In: HEBECHE, Luiz. **O Escândalo de Cristo**. Ensaio sobre Heidegger e São Paulo. Ijuí: Unijuí, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos Teórico sobre a Moralidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 235, p. 93:116, jan./mar. 2004.

MICHELAZZO, José. **Do Um Como Princípio ao Dois como Unidade: Heidegger e a Reconstrução Ontológica do Real**. São Paulo: FAPESP: Annablume, 1996.

O CASO DA PENSÃO PARA EX-GOVERNADORES E A LEITURA MORAL DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EFETIVIDADE DOS DISCURSOS DE MORALIDADE  
ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 2006.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

STEIN, Ernildo. **Mundo Vivido**: das viscissitudes e dos usos de um conceito da fenomenologia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

STEIN, Ernildo. **Pensar é Pensar a Diferença**: filosofia e conhecimento empírico. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VATTIMO, Ginni. **Introdução a Heidegger**. Lisboa: Instituto Piaget, 1989.

VELASCO ARROYO, José Carlos. **La Teoría Discursiva del Derecho: sistema jurídico y democracia en Habermas**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.