



DIREITOS ASSEGURADOS AOS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA

Leonardo Costa Schüler
Consultor Legislativo da Área VIII
Administração e Serviço Público

ESTUDO
FEVEREIRO/2008



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

O presente estudo trata dos direitos que a legislação vigente confere aos ex-Presidentes da República.

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

DIREITOS ASSEGURADOS AOS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA

Leonardo Costa Schüler

Os direitos legalmente assegurados aos ex-Presidentes da República constituem o objeto do presente estudo.

Da aprovação do Projeto de Lei nº 4.516, de 1984, de autoria do ex-Deputado Alcides Franciscato, resultou a edição da Lei nº 7.474, de 8 de maio de 1986, que “*Dispõe sobre medidas de segurança aos ex-Presidentes da República, e dá outras providências.*” Esse diploma legal, em seu texto original, preceituava, *verbis*:

“Art. 1º O Presidente da República, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de 4 (quatro) servidores, destinados a sua segurança pessoal, bem como a 2 (dois) veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações orçamentárias próprias da Presidência da República.”

O estatuto citado foi regulamentado pelo Decreto nº 94.090, de 13 de março de 1987, cujo art. 4º incumbiu os Ministros de Estado Chefes dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República de baixarem as instruções eventualmente necessárias.

A Medida Provisória nº 498, de 12 de maio de 1994, convertida na Lei nº 8.889, de 21 de junho de 1994, conferiu ao dispositivo supra a seguinte redação:

“Art. 1º O Presidente da República, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações orçamentárias próprias da Presidência da República.”

Parágrafo único. Os quatro servidores, bem como os motoristas, de que trata o caput deste artigo, de livre indicação do ex-Presidente da República, ocuparão cargos em comissão, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, até o nível DAS-102.4, ou gratificações de representação, da tabela da Presidência da República.”

Como se vê, o escopo original da colocação de servidores à disposição do ex-mandatário máximo da Nação foi ampliado para abranger, além da segurança, também o apoio pessoal. Em decorrência dessa alteração da Lei, novo regulamento foi editado, na forma do Decreto nº 1.347, de 28 de dezembro de 1994, que estabelece:

“Art. 1º. Findo o mandato do Presidente da República, quem houver exercido, em caráter permanente, terá direito de utilizar os serviços de quatro servidores para atividades de segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais, com os respectivos motoristas.

Art. 2º. Os servidores e os motoristas a que se refere o artigo anterior serão de livre escolha do ex-Presidente e nomeados para cargo de Assessor de ex-Presidente, integrante do quadro de cargos em comissão e de gratificações de representação da Diretoria-Geral de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Art. 3º. Para atendimento do disposto neste decreto, a Secretaria-Geral da Presidência poderá dispor, para cada ex-Presidente, de até seis cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, sendo dois DAS 102.4; dois DAS 102.2, dois DAS 102.1 e de até seis de Gratificação de Representação, com níveis estabelecidos pelo Secretário-Geral da Presidência da República.

.....
Art. 6º. Os Ministros de Estado da Justiça, no que diz respeito ao artigo anterior, e Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, no que concerne aos arts. 2º e 4º, baixarão as instruções e aos atos que se fizerem necessários à execução do disposto neste decreto.

Art. 7º. Correrão à conta das dotações orçamentárias da Presidência da República as despesas decorrentes do atendimento a ex-Presidente da República, nos termos deste decreto, e, à conta das dotações à segurança dos candidatos à Presidência da República.”

.....
A Medida Provisória nº 76, de 25 de outubro de 2002, e a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, resultante de sua conversão, promoveram nova alteração do texto do art. 1º da Lei nº 7.474, de 1986, que passou a vigorar com os seguintes parágrafos:

“Art. 1º

§ 1º Os quatro servidores e os motoristas de que trata o caput deste artigo, de livre indicação do ex-Presidente da República, ocuparão cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, até o nível 4, ou gratificações de representação, da estrutura da Presidência da República.

§ 2º Além dos servidores de que trata o caput deste artigo, os ex-Presidentes da República poderão contar, ainda, com o assessoramento de dois servidores ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, de nível 5.” (NR)

Para atender ao disposto no parágrafo recém reproduzido, foram criados, na Casa Civil da Presidência da República, seis cargos em comissão DAS-102.5. A natureza do assessoramento prestado pelos ocupantes desses cargos não foi especificada.

A Constituição Federal de 1967, com a Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, determinava:

“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.”

Parágrafo único. Se o Presidente da República, em razão do exercício do cargo, fôr atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta da União.”

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, conferiu ao artigo supra a seguinte redação:

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

Não há, no Texto Constitucional vigente, norma correspondente ao dispositivo recém transcrito. Essa omissão pode ser considerada impeditiva da instituição, por meio de legislação infraconstitucional, de subsídio vitalício em favor dos ex-Presidentes da República. É o que se infere das decisões do Supremo Tribunal Federal a seguir indicadas.

A Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.461/AP (Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, D.J. 22-08-1997, pp. 38.759) recebeu o seguinte acórdão:

“1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para Governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional. 4. Medida liminar deferida.”

No voto que proferiu, na condição de Relator, sobre a ação citada, o Min. Maurício Corrêa consignou que a *“nova ordem jurídica instituída pela Carta de 1988, ... ao deixar de reproduzir o conteúdo do artigo 184 da EC 01/69, não admitiu que a União suportasse despesas dessa natureza com aqueles que exerceram a função de Presidente da República”* (Inteiro Teor, pág. 77, § 9).

Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.853/MS (Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, D.J. 26-10-2007, pp. 29), os Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes sustentaram a viabilidade constitucional da instituição de subsídio vitalício em favor dos ex-Presidentes da República, (Inteiro Teor, págs. 680-681, § 07, e págs. 721-722, respectivamente), enquanto o Min. Cezar Peluso parece ter abraçado entendimento oposto (Inteiro Teor, pág. 701), o que está em consonância com a ementa do acórdão:

“1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-matogrossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. 2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.”

Se os ex-Presidentes da República não têm direito a subsídio vitalício, parece óbvio que suas viúvas também não teriam direito a pensão. Todavia, a Lei nº 1.593, de 23 de abril de 1952, que “Assegura pensão especial às viúvas dos ex-Presidentes da República”, permanece em vigor. Prova disso é edição da Lei nº 8.400, de 7 de janeiro de 1992, que “Reajusta a pensão especial concedida às viúvas de ex-Presidentes da República” e dispõe:

“Art. 1º A pensão especial mensal concedida às viúvas de ex-Presidentes da República pela Lei nº 1.593, de 23 de abril de 1952, alterada pelas Leis nºs 6.095, de 30 de agosto de 1974 e 7.481, de 4 de junho de 1986, será equivalente à pensão das viúvas dos ex-Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º A pensão de que trata o artigo anterior é vitalícia e intransferível, devendo ser reajustada, no mesmo percentual, sempre que majoradas as pensões pagas pelo Tesouro Nacional.

Art. 3º É vedada a acumulação deste benefício com quaisquer outros recebidos dos cofres públicos federais, resguardado o direito de opção.”

.....

A juridicidade e a vigência das Leis nºs 1.593, de 1952, e 8.400, de 1992, são confirmadas pelo seguinte acórdão do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, proferido, por unanimidade, nos autos da Apelação Cível nº 1998.04.010.361.082 (Quarta Turma, Rel. Min. José Luiz B. Germano da Silva, D.J. 18-11-1998, pp. 665):

“1. Nos termos do que foi previsto pela LEI-8400/92 (07.01.92), a autora, viúva do ex-Presidente João Belchior Marques Goulart, tem direito à revisão da pensão que lhe é paga, fazendo jus à percepção de valor equivalente ao que é pago às viúvas de ex-Ministros do Supremo Tribunal Federal, a contar de novembro de 1992, respeitada assim a prescrição quinquenal. 2. Apelação e remessa oficial parcialmente providas, tão-só para adequarem-se os ônus sucumbenciais.”

A aparente contradição entre a inviabilidade constitucional da concessão de subsídio vitalício aos ex-Presidentes da República e a juridicidade do pagamento de pensão às suas viúvas deixaria de existir caso se entenda que o direito ao benefício recém citado se restringe às situações jurídicas consumadas na ordem constitucional pretérita. Tratar-se-ia, tão-somente, da preservação de direitos adquiridos, mas fatos ocorridos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 não gerariam direitos equivalentes.

Pode-se indagar se os direitos assegurados pela Lei nº 7.474, de 1986, perdurariam mesmo enquanto o ex-Presidente desempenhasse outro cargo público, e ainda que o exercício desse outro cargo também lhe conferisse direito a segurança pessoal e veículo oficial com motorista. Do acórdão referente à Apelação Cível nº 96.01.3.437.411 (Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Primeira Turma Suplementar, Rel. Juiz Federal João Carlos Costa Mayer Soares, convocado, D.J. 03-02/2005, pp. 74) consta que:

“... 4. A figura do Presidente da República, que, a um só tempo, reúne as funções de Chefe de Governo e de Estado, está permanentemente associada à do Estado que ele representa e chefia, não cessando essa associação de imagem mesmo após o encerramento do mandato, em virtude da importância e primazia dessa função. 5. A personificação pelo ex-Presidente da República do Estado que representa justifica, por si só, a adoção de medidas destinadas à preservação da sua incolumidade física e ao seu apoio pessoal, pois é de inegável interesse público a proteção da vida daquele que a tem indelevelmente marcada pelo exercício da função de maior proeminência da nação. 6. Dispondo sobre medidas de segurança aos ex-Presidentes da República, e outras providências, a Lei 7.474/86, no caput do art. 1º, em sua redação original, prevê que “o Presidente da República, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de 4 (quatro) servidores, destinados a sua segurança

pessoal, bem como a 2 (dois) veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações orçamentárias próprias da Presidência da República". 7. Não desborda da Lei 7.474/86 a despesa com o pagamento de diárias, passagens aéreas e outros gastos de pequena monta relativos aos servidores alocados ou empregados na manutenção dos veículos postos à disposição de ex-Presidente da República, na forma da lei, para o seu assessoramento, tendo em vista que, assegurado o direito, são inerentes a ele os meios necessários ao seu pleno gozo. 8. Nada dispondo a Lei 7.474/86 sobre condições resolutive da especial tutela protetiva estatal - sob pena de negar-lhe vigência, em visível ofensa à voluntas legis -, não se lhe pode dar interpretação restritiva, fazendo cessar o direito pelo implemento de condição nela não prevista, como a investidura em cargo, função ou emprego público, que proporcionem semelhante suporte da Administração Pública, no caso, na de Presidente do Senado Federal. ..."

Questionou-se a colocação de veículos e servidores públicos à disposição de ex-Presidente que havia renunciado ao mandato. A matéria foi objeto da Apelação Cível nº 2003.01.000.232.350 (Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Sexta Turma, Rel. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, D.J. 28-08-2006, pp. 105), cujo acórdão dispõe:

"1. O escopo do art. 1º, da Lei nº 7.474/86, é assegurar ao titular da Presidência da República condições para, durante o exercício do cargo, praticar, com independência, todos os atos inerentes às suas elevadas funções, mesmo que, para tanto, tenha de contrariar os mais poderosos interesses, sabendo que, ao fim de seu mandato, contará com segurança e apoio pessoal. Assim, a renúncia ao mandato não implica perda do direito a segurança deferido, pela Lei nº 7.474/86, sem exceções, aos ex-Presidentes, após o término do mandato. 2. Apelação a que se dá provimento."

Por todo o exposto, conclui-se que os direitos que a legislação vigente assegura aos ex-Presidentes se restringem à utilização de dois veículos, com motoristas, e dos serviços de outros seis servidores.