

RECLAMAÇÃO 64.339 MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECLTE.(S) : ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO

DECISÃO:

Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, ajuizada pelo Estado do Maranhão contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça daquele estado (TJMA), nos autos da ADI nº 0005929-88.2005.8.10.0000, mediante a qual se teria desrespeitado a autoridade do Supremo Tribunal Federal e a eficácia do que decidido nas ADI nºs 3297 e 4824 e na ADPF nº 263.

O Estado do Maranhão informou que a ADI nº 0005929-88.2005.8.10.0000 foi ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça daquele Estado (PGJ), com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 50 da Lei Complementar estadual nº 73/2004, o qual dispõe que “[o]s atos de concessão de aposentadoria e pensão dos segurados de que trata esta Lei Complementar são da competência da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social”.

Afirmou que o Órgão Especial do TJMA julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material do aludido dispositivo, pelo fundamento de que

“a conferência à Unidade Gestora do RPPS da competência para elaborar o ‘ato de concessão inicial de aposentadoria’ de membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas afrontaria o princípio da separação de poderes e da autonomia administrativa e funcional dos órgãos e Poderes independentes, previstos nos arts. 6º, 28, 78 e 94, § 2º, da CE/MA.”

O reclamante argumentou que,

“estando confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade: (i) da regra da unicidade de regime e de entidade gestora do RPPS (art. 40, § 20, da CF/88); (ii) do dispositivo da lei paraibana de redação idêntica àquela dada à lei maranhense; e (iii) da vinculação expressa dos membros do Ministério Público ao RPPS, através de precedentes de caráter vinculante e erga omnes, respectivamente ADI nº 3.297, ADPF nº 263 e ADI nº 4.824, era evidentemente esperado o julgamento improcedente da ADI estadual

No entanto, confrontando a lógica do microsistema de precedentes obrigatórios (art. 927, I, do CPC/2015), o Órgão Especial do TJMA, por maioria, seguindo o voto divergente proferido pelo Des. Sebastião Bonfim, entendeu pela inconstitucionalidade do art. 50 da LC nº. 73/2004, considerando que o órgão previdenciário estadual (IPREV) não poderia ser o responsável pelo ato de concessão inicial de aposentadoria de membros e servidores de órgãos autônomos, sob pena de violação do princípio da separação de poderes e da autonomia administrativa e financeira que lhe é consectária.

Para chegar a essa conclusão, o relator estabeleceu um [descabido] distinguishing em relação à ADI nº. 3.297 e à ADPF nº. 263, não tendo se manifestado sobre a tese firmada na ADI nº 4.824. ”

O Estado do Maranhão aduziu que, havendo imposição constitucional “de existência de único RPPS e única unidade gestora desse regime em cada unidade federativa, não faz sentido concluir que essa unidade gestora não seria a responsável pela concessão da aposentadoria aos seus segurados, dentre os quais os membros dos órgãos autônomos”. Ponderou que

“[n]enhum órgão ou entidade na organização estadual se mostra mais apto à elaboração do ato de aposentadoria do que a unidade gestora do regime, que recebeu as contribuições previdenciárias durante toda a vida funcional do servidor e que será responsável por administrar o pagamento dos seus proventos.

Ressoa ilógico entender, de uma banda, que a existência de uma única entidade gestora é compatível com a separação e poderes e autonomia de órgãos independentes, e, noutra, retirar dessa entidade a atribuição mais basilar que é a de conceder o benefício previdenciário.

É a entidade gestora única que detém a expertise para elaboração dos cálculos previdenciários, analisar os dados atuariais e, assim, permitir uma gestão eficiente (art. 37, caput, da CF/88) do RPPS. Essa é a essência do próprio art. 40, § 20, da CF/88, que parece não ter sido enxergada pela Corte estadual.”

O Reclamante requereu

“c) o deferimento da tutela provisória de urgência, para determinar a suspensão do acórdão proferido pelo TJMA no processo nº 0005929-88.2005.8.10.0000;

(...)

g) a procedência dos pedidos formulados na presente reclamação para cassar o ato reclamado e, como consequência, seja reconhecida a compatibilidade do art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 73/2004 com a Constituição Federal de 1988 ou, subsidiariamente, que seja determinado ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão que observe os precedentes vinculantes proferidos nas ADIs nº 3.297 e 4.824 e ADPF nº 263, os quais declararam a constitucionalidade da regra da unicidade de regime previdenciário dos servidores públicos e da unidade gestora, prevista no art. 40, § 20, da CF/88.”

A autoridade reclamada prestou as informações solicitadas (eDoc. 23), noticiando que a ADI nº 0005929-88.2005.8.10.0000 está em trâmite no TJMA, encontrando-se pendente a análise de embargos declaratórios opostos contra a decisão ora reclamada. Ponderou que

“o Acórdão reclamado não violou nenhuma das decisões paradigmas suscitadas na inicial.

A *uma*, porque o seu conteúdo em nada interferiu na regra constitucional de unicidade de regime previdenciário e de unidade gestora, limitando-se a declarar que a Autarquia Estadual não poderia usurpar atribuição previdenciária básica do Poder Judiciário, de forma que não foi inobservada a decisão exarada na ADI n.º 3.297-STF.

A *duas*, porque a conclusão adotada por este Pretório Excelso no bojo da ADPF n.º 263 versou sobre a criação de autarquia previdenciária estadual vinculada ao Poder Executivo para gestão do RPPS, nem sequer adentrando na questão posta em discussão na decisão reclamada.

E a *três*, porque, por semelhante raciocínio, a ADI n.º 4.824-STF dispôs sobre questão distinta, expressamente reconhecida no Acórdão [...] lavrado.”

Regularmente citado, o Ministério Público do Estado do Maranhão (MP/MA) apresentou contestação (eDoc. 25), alegando “ausência de aderência estrita entre o objeto da decisão reclamada e o conteúdo das decisões proferidas nas ADIs nºs 3.297 e 4.824 e na ADPF nº 263”. No ponto, argumentou que

“[na ADI nº 3.297], a AMB se insurgiu contra a previsão de um único regime próprio de previdência social, no qual foram incluídos os magistrados, alegando que tal regra feriu a autonomia conferida constitucionalmente à classe, afirmando o STF, quanto a esse ponto, conforme se observa na ementa do respectivo julgado, que: ‘O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional (EC 20/98), ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e única unidade gestora do respectivo regime (art. 40, §20, da CF), para atender isonomicamente a todos os servidores públicos’.

Frise-se, contudo, que não foi questionada, no âmbito da ADI nº 0005929-88.2005.8.10.0000, a instituição do regime próprio de previdência social, como o fez a EC nº 41/2003, nem a definição de uma única entidade gestora da aposentadoria e pensão dos servidores públicos estaduais, sendo impugnada tão somente a previsão constante do art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 073/2004, que confere à unidade gestora do RPPS a competência para emitir atos de aposentaria, embora a edição desses atos seja privativa do próprio Ministério Público, dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Tribunal de Contas, em relação aos seus respectivos membros e servidores, como decorrência do exercício da autonomia administrativa que lhes é conferida pelas Constituições Federal e Estadual.

[...] no âmbito da ADI nº 4.824, que cuidou de ação direta ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP contra dispositivos contidos nas Leis Complementares nºs 39/2004 e 40/2004, do Estado do Piauí, que incluíram o Ministério Público do Estado do Piauí no regime geral de previdência do referido Estado, foram questionadas as seguintes previsões: 1) a inclusão de membros e servidores do MP-PI no mencionado regime previdenciário; 2) a imposição do recolhimento de contribuições ao órgão, membros e servidores, com possibilidade de retenção dessas verbas pela Secretaria da Fazenda do Estado; 3) a reversão de parcela do orçamento do MP-PI, calculado sobre a respectiva folha de pagamentos, para o fundo estadual de previdência social.

[...]

Conforme consta do voto condutor do respectivo Acórdão, lavrado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, limitou-se o STF a declarar que a ‘inclusão legal dos servidores e membros do Ministério Público estadual no regime próprio de previdência social do Estado do Piauí’ é constitucional, nos termos do art. 40, §20, da CF, e que a unicidade de regime previdenciário e de unidade gestora ‘não fere a independência dos poderes, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas’.

Outrossim, foi destacado no referido voto que ‘Tampouco vulneram a independência do Ministério Público o repasse de dotações orçamentárias do órgão ao fundo de previdência (LC nº 39/2004, art. 3º, V – item ii acima); o cômputo dos gastos previdenciários, para os quais não tenha sido constituída reserva em tal fundo, como despesa com pessoal do MP (LC nº 39/2004, art. 10, § 3º – item iv acima); e a sua participação, de seus servidores e membros no custeio do sistema (LC nº 40/2004, arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 4º, 4º-A, 5º, caput, e 7º, caput e § 1º – itens v e vi acima)’.

Ou seja, essa Suprema Corte, ao julgar a ADI nº 4.184, não

se debruçou sobre o tema em debate na ação originária, do qual oriunda a decisão reclamada, atinente à competência para a edição do próprio ato de aposentação e pensão dos servidores estaduais, tal como previsto no art. 50 da Lei Complementar nº 73/2004, do Estado do Maranhão, não obstante a existência do regime próprio de previdência estadual e de uma única unidade gestora.

Vale registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADPF nº 263, deparou-se com pedido feito pelo Governador do Estado da Paraíba, que objetivava a declaração da constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 7.517/2003, daquele Estado, que regulamentou o Regime Único de Previdência Estadual.

Ao julgar a citada ADPF, a Suprema Corte tão somente estabeleceu que: ‘Não viola o princípio da separação dos Poderes, nem a autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, a centralização da gestão do RPPS em autarquia vinculada ao Poder Executivo. Precedente. ADI 3297, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 25.10.2019’.

Como se pode observar no voto condutor do Acórdão proferido na citada ADPF, o STF reafirmou a sua jurisprudência, firmada especificamente no julgamento da ADI nº 3.297, no sentido da ‘constitucionalidade da inclusão do parágrafo 20 ao artigo 40 da Constituição, a cargo da EC 41/2003”, sendo assentado que “todos os argumentos alegados em desfavor da constitucionalidade do ato impugnado aplicaramse, em igual medida, à discussão quanto à constitucionalidade do acréscimo veiculado pela EC 41/2003, decidida nos autos da ADI 3297’.

[...]

Nessa esteira, restou assentado, no acórdão reclamado, que o debate efetuado pelo STF naquelas ações de controle

abstrato difere da discussão feita nos autos originários, que se limita 'ao ato de concessão da aposentadoria, assim compreendido (face ao atributo de complexidade que o caracteriza) como inicial'.

Assim, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em atenção ao art. 489, § 1º, do CPC, utilizou a técnica do *distinguishing*, reconhecendo a não incidência de precedentes vinculantes ao caso *sub judice*, tendo em vista a distinção existente entre a gestão do Regime Próprio de Previdência Social, afeta ao órgão gestor do sistema previdenciário, vinculado ao Executivo, e o ato próprio de concessão de aposentadoria, o qual, como assentado na decisão reclamada, 'é da competência privativa do ente ou órgão ao qual esteja vinculado o servidor, dependendo, por se tratar de ato complexo, da confirmação pelo Tribunal de Contas respectivo, de sorte que essa concessão inicial afigura-se atribuição própria de cada Poder independente, exercida no âmbito de sua função atípica, sob pena da quebra da harmonia e de indevida ingerência administrativa do Poder Executivo'.

Frisa-se que o próprio legitimado ativo consignou na inicial da ADI que não se estaria questionando a instituição do regime próprio de previdência social (EC nº 41/2003), nem a definição de uma única entidade gestora da aposentadoria e pensão dos servidores públicos estaduais, sendo impugnada, tão somente, a previsão constante do art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 073/2004, que confere à unidade gestora do RPPS a competência para expedir atos de aposentaria, embora a edição desses atos seja privativa do próprio Ministério Público, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, em relação aos seus respectivos membros e servidores, como decorrência do exercício da autonomia administrativa que lhes é conferida pelas Constituições Federal e Estadual."

O **Parquet** estadual aduziu que a reclamação é usada pelo Estado do Maranhão como sucedâneo de recurso próprio para debater temática constitucional não tratada nos paradigmas, finalidade incompatível com a via estreita da ação constitucional.

O Ministério Público Federal opinou pelo improcedência da reclamação, estando o parecer assim ementado:

“(…)

1. Contrariedade às ADIs 3297 e 4824 e à ADPF 263: ainda não transitado em julgado o ato reclamado quando do protocolo da reclamatória, atendeu-se ao requisito do inc. I do § 5º do art. 988 do CPC.

2. O ponto específico do ato inicial da aposentadoria de membros do MP, do Judiciário, do Legislativo e do TC poder ser, ou não, da competência de órgão gestor central do RPPS, não foi tratado pelos paradigmas apontados.

3. Nos termos dos paradigmas em tela, ainda que a centralização da gestão do RPPS em autarquia vinculada ao Poder Executivo não viole o princípio da separação dos Poderes, nem a autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, isso não significa, necessariamente, que o ato inicial de aposentadoria de membros e servidores desses poderes/órgãos - aí compreendidos o Legislativo e o TC - seja da competência dessa autarquia.

4. Ato reclamado que não afrontou diretamente os paradigmas apontados.

5. Pela improcedência.” (eDoc. 34)

É o relatório. **Decido.**

A parte reclamante aponta como paradigmas de confronto as ADI

n^{os} 3297 e 4824 e a ADPF n^o 263.

A ADI n^o 3.297 foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), para questionar a constitucionalidade do art. 1^o da EC n^o 41/03, “na parte que deu nova redação ao parágrafo 15, e na que incluiu o parágrafo 20 ao art. 40, da Constituição Federal” (relatório exarado pelo Min. **Alexandre de Moraes**). Na referida ADI, foi **rejeitada a tese de direito da Magistratura a um regime previdenciário próprio, diferenciado dos demais servidores públicos, de iniciativa legislativa reservada ao Poder Judiciário**. Transcrevo a ementa do julgado:

“CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 1^o DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO PARA INSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC) PARA TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS (ART. 40, § 15, DA CF). PROIBIÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E MAIS DE UMA UNIDADE GESTORA DO RESPECTIVO REGIME (ART. 40, § 20, DA CF). EXTENSÃO A MAGISTRADOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. INOCORRÊNCIA. AÇÃO IMPROCEDENTE. 1. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é admitido pela jurisprudência desta CORTE (ADI 3.128, Rel. Min. ELLEN GRACIE, redator para acórdão Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 18/2/2005; ADI 1.946-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2001; ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994), tendo como parâmetro a disciplina especial fixada pelo constituinte originário como limites para a reforma do texto constitucional (art. 60 da CF). 2. As normas constitucionais que especificam matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Poder Judiciário

(arts. 93 e 96 da CF) contemplam um rol taxativo, que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura. 3. O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional (EC 20/1998), ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e única unidade gestora do respectivo regime (art. 40, § 20, da CF), para atender isonomicamente a todos os servidores públicos. 4. O Regime de Previdência Complementar (RPC) é facultativo, tanto na instituição, pelo ente federativo, quanto na adesão, por parte do servidor. A norma constitucional impõe que os benefícios a serem pagos pelo RPC sejam estruturados exclusivamente na modalidade de contribuição definida (art. 40, § 15, da CF), permitindo ao participante indicar o valor de sua contribuição mensal e projetar o valor da renda a ser recebida no momento de sua aposentadoria. Por isso, a mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros. 5. Ação direta julgada improcedente.” (ADI nº 3297, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Plenário, DJe de 25/10/19)

Na **ADI nº 4.824**, o STF foi provocado pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) a se manifestar sobre a constitucionalidade das Leis Complementares nºs 39/2004 e 40/2004, do Estado do Piauí, tendo afirmado que a *“[i]nclusão de servidores e membros do Ministério Público estadual no regime próprio de previdência social do Estado do Piauí”* está em consonância com a regra do § 20 do art. 40 da CF/88, incluída pela EC nº 41/2003 (*“unicidade de regime previdenciário e de unidade gestora em cada ente federativo”*); e que a previsão legal de *“[d]estinação de verbas orçamentárias do Ministério Público ao fundo de previdência, cômputo de certos gastos previdenciários como despesa com pessoal e*

a imposição de recolhimento de contribuição” vai ao encontro da “ótica contributiva e solidária do regime [previdenciário] de repartição simples (CF, art. 40, caput).

Na **ADI nº 4.824**, decidiu-se, também, pela inconstitucionalidade de dispositivo legal que autorizava a Secretaria de Estado da Fazenda a reter, no momento do repasse de duodécimos, os valores das contribuições devidas pelo respectivo Poder ou órgão autônomo e por seus membros e servidores para custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Piauí. No ponto, assentou-se a violação da “autonomia financeira e orçamentária do MP”, compreendida a partir de “dois aspectos principais: (i) a prerrogativa de elaborar a própria proposta orçamentária (CF, art. 127, § 3º); e (ii) o direito de receber os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, em duodécimos, até o dia 20 de cada mês (CF, art. 168)”.

A tese consignada na ementa do acórdão firmado na **ADI nº 4.824** tem a seguinte redação:

“1. É constitucional norma de lei estadual que imponha ao Ministério Público (i) a vinculação ao regime próprio de previdência social do respectivo ente federado; e (ii) a participação, juntamente com os poderes e demais órgãos autônomos, do custeio previdenciário. 2. É inconstitucional norma de lei estadual que autorize a Secretaria de Estado de Fazenda a reter o valor correspondente às contribuições previdenciárias devidas pelo Ministério Público, seus membros e servidores”. (Rel. Min. **Roberto Barroso**, Plenário, DJe de 28/3/23)

A **ADPF nº 263** foi proposta pelo **Governador do Estado da Paraíba**, argumentando pelo cabimento da ação do controle concentrado, com o fito de obter a declaração de constitucionalidade “dos arts. 1º, 3º, 4º, 11, 13, 17, 18, 19 e 20 da Lei 7.517/2007 do Estado da Paraíba”, em razão da

“existência de decisões judiciais favoráveis a entidade de classe de âmbito estadual em que obtidas decisões judiciais a **declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do regime disciplinada pela norma estadual sob exame**” (relatório exarado pelo Min. **Gilmar Mendes**).

O capítulo específico da peça vestibular da ADPF nº 263 destinado a explicitar a “CONTROVÉRSIA JUDICIAL” que motivou o ajuizamento da ação tem a seguinte redação:

“O Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba declarou incidentalmente a incidentalmente dos dispositivos que se busca que sejam declarados constitucionais com o julgamento procedente da presente ADPF, nos autos do Mandado de Segurança de n. ° 99920050000986001 e 99920050001166001, com decisões assim ementadas, respectivamente:

"APOSENTADOS. Ministério Público. Independência. Autogoverno. Procuradores e Promotores de Justiça. Pagamento de proventos. Data limite. Isonomia com o pessoal em atividade. Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003. Artigos 2º, 99 e 168 da Constituição federal. Mandado de segurança. Deferimento.

1. O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

2. A EC n. 41/03 não deu ao Estado atribuições para descaracterizar modelos institucionais existentes. Apenas facultou-lhe criar sua própria previdência. O princípio da segurança das relações jurídicas e a obrigatória submissão de todos, governantes e governados, à lei e à jurisdição, constituem o substrato do chamado Estado Democrático

de Direito. Esmiuçadas as emendas 20/98 e 41/03, nelas não se enxerga nenhum comando que autorize estender-se que procurador e promotor de justiça aposentados são ex-procuradores e ex-promotores que perderam a sua vinculação funcional de origem. Neste aspecto, é indiscutível que o inciso III do art. 3º da Lei nº 7.317, de 30 de dezembro de 2003, não pode ser aplicado como regra de pagamento no âmbito do Ministério Público, **por flagrante inconstitucionalidade, que se declara, incidentalmente, por afronta aos arts. 2º e 127 da Carta Magna.**

3. Cabe à PBPrev – Paraíba Previdência, como órgão vinculado à Governadoria, transferir à Procuradoria-Geral de Justiça os recursos referentes à folha de pagamento dos inativos deste órgão, de forma a harmonizar o sistema que a Constituição disciplina para o Ministério Público, permitindo alcançar todas as situações, tornando possível que o pagamento dos aposentados seja realizado na mesma ocasião em que forem os vencimentos do pessoal em atividade. Para tanto, deve-se interpretar sistematicamente o art. 168 da Constituição Federal, para atender não somente à lei, mas a todo sistema legal, ao organismo de direito e às construções jurídicas, erigindo-se como fonte do sistema o art. 127 da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, de onde se irradiam as competências próprias, sem necessidade de explicitações, tendo em vista que uma Constituição é uma carta de princípios e não uma carta de ABC.

4. A Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”

(Grifos)

“APOSENTADOS. Poder Judiciário. Independência. Autogoverno. Magistrados. Pagamento de proventos. Data limite. Isonomia com o pessoal em atividade. Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003. Artigo 2º, 99 e 168 da Constituição Federal. Mandado de Segurança. Deferimento.

1. O Poder Judiciário é uma dos Poderes do Estado, dentro da tripartição consagrada pelo art. 2º da Constituição Federal e art. 6º da Constituição do Estado. O texto constitucional não só prevê os três Poderes da União, mas também define suas composições, funções e prerrogativas. O art. 99, corolário do princípio inscrito no art. 2º, afirma o autogoverno dos Tribunais, tanto no plano administrativo como na gestão de seu orçamento e dos seus recursos, cabendo-lhe efetuar o pagamento dos subsídios e proventos dos juízes e servidores, ativos e inativos.

2. A EC n. 41/03 não deu ao Estado atribuições para descaracterizar modelos institucionais existentes. Apenas facultou-lhe criar sua própria previdência. O princípio da segurança das relações jurídicas e a obrigatória submissão de todos, governantes e governados, à lei e à jurisdição, constituem o substrato do chamado Estado Democrático de Direito. Esmiuçadas as emendas 20/98 e 41/03, nelas não se enxerga nenhum comando que autorize estender-se que o magistrado aposentados é ex-magistrado que perdeu a sua vinculação funcional de origem. Neste aspecto, é indiscutível que o inciso III do art. 3º da Lei nº 7.317, de 30 de dezembro de 2003, não pode ser aplicado como regra de pagamento no âmbito do Ministério Público, **por flagrante inconstitucionalidade, que se declara, incidentalmente, por afronta aos arts. 2º e 127 da**

Carta Magna.

3. Cabe à PBPrev – Paraíba Previdência, como órgão vinculado à Governadoria, transferir ao Poder Judiciário os recursos referentes à folha de pagamento dos inativos deste poder, de forma a harmonizar o sistema que a Constituição disciplina para o Poder Judiciário, permitindo alcançar todas as situações, tornando possível que o pagamento dos aposentados seja realizado na mesma ocasião em que forem os vencimentos do pessoal em atividade. Para tanto, deve-se interpretar sistematicamente o art. 168 da Constituição Federal, para atender não somente à lei, mas a todo sistema legal, ao organismo de direito e às construções jurídicas, erigindo-se como fonte do sistema o art. 2º da Constituição Federal, que consagra o princípio da Separação dos Poderes, de onde se irradiam as competências de cada um deles, sem necessidade de explicitações, tendo em vista que uma Constituição é uma carta de princípios e não uma carta de ABC. Para o poder Judiciário, corolário do princípio do art. 2º, é o art. 99 que lhe assegura a independência administrativa e financeira.

4. A Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”
(Grifos)

Ocorre que essas decisões, ao declararem incidentalmente a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual nº 7.517/2003, criaram novos regimes de previdência pública no Estado da Paraíba (o regime dos magistrados e o regime dos membros do Ministério Público), além de criar novas espécies de duodécimos para o Poder Judiciário e para o Ministério

Público, com o objetivo específico de pagar os proventos de seus magistrados e promotores aposentados, em flagrante atividade de legislador, dispensando tratamento não isonômico a essas duas categorias de servidores, em detrimento de todos os outros servidores públicos estatais e criando mais uma prerrogativa, ou melhor, privilégio aos juízes e Promotores, que não podem receber seus proventos da mesma forma que os outros servidores públicos, que não pertencem a estas castas.”

O conhecimento do ADPF nº 263 pelo STF se deu sob a perspectiva da “múltipla impugnação da [Lei 7.517/2007 do Estado da Paraíba] por meio, também, da ADI nº 3.310 (“de autoria da **Conamp**, [na qual se questionou] os arts. 7º, § 1º, III, IV e V, e § 2º; 13, I e II; 17; 31, caput e § 1º; e 35 da Lei 7.517/2007 e se apont[ou] violação aos artigos 2º; 99; e 127, § 2º, da Constituição Federal”) **e da ADI nº 3.593** (“proposta pela **AMB** contra os arts. 3º, III e IV; 11, II e VI; 13, I e II; 15; 17; 31; 32, § 1º e § 2º, I; e 39 da Lei 7.517/2007, [alegando] violação aos artigos 2º; 99; e 168 da Constituição Federal”); as quais foram julgadas em conjunto, reportando-se, na fundamentação, ao que decidido na ADI nº 3.297, em suma, para afirmar que **não assise direito a regime previdenciário próprio aos membros da Magistratura ou do Ministério Público.**

De se ver que, por meio da ADPF nº 263, não foi submetido a esta Suprema Corte debate referente ao **ato inicial de concessão de aposentadoria** a servidores e membros de Poder ou órgão autônomo **constituir causa de vacância de cargo público, submetido a registro perante a respectiva Corte de Contas** e, sob essa ótica, a outorga da atribuição de editar o ato a órgão vinculado ao Poder Executivo ter o potencial de representar interferência na autonomia administrativa e financeira conferidas aos demais Poderes e órgãos autônomos - entendimento sufragado pelo TJMA na decisão paradigma.

Entendo, assim, que **a distinção entre o conteúdo das decisões paradigmas do STF com o debate proposto nos autos da ADI nº**

0005929-88.2005.8.10.0000, procedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão para justificar o exercício da jurisdição que lhe é própria, não constitui violação à autoridade do STF.

Vide trecho de interesse do acórdão reclamado:

“Em síntese, defende o Ministério Público que o dispositivo impugnado viola a independência e autonomia dos Poderes, uma vez que transfere para Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social (IPREV) a atribuição para concessão de aposentadoria de seus membros e servidores.

Com efeito, ao atribuir à unidade gestora, de forma exclusiva e indiscriminada, a competência para a concessão dos atos de aposentadoria e pensão dos seus segurados, a lei questionada interfere na separação dos Poderes, violando a Constituição Estadual em seu art. 6º e a Constituição da República no art. 2º.

Oportuno esclarecer que não se está discutindo a possibilidade de existência de um regime previdenciário único, nem de uma unidade gestora com competência para gerir todos os atos de aposentadoria e pensão dos servidores vinculados ao Estado do Maranhão - matéria decidida em 2019 pelo STF na ADI n. 3.297.

A Suprema Corte tratou desse mesmo assunto na ADPF 263, julgada em 11/10/2021, reconhecendo a constitucionalidade de diversos dispositivos de Lei Estadual do Estado da Paraíba (Lei 7.517, de 2003), e dentre eles o art. 4º, cuja redação é semelhante a do art. 50 da Lei Complementar Estadual nº. 73/2004, ora discutido.

Na oportunidade, contudo, o debate limitou-se “a determinar se a administração das obrigações previdenciárias do pessoal vinculado ao Ministério Público e ao Poder Judiciário Estadual pode ser realizada por órgão estadual único, vinculado ao Poder

*Executivo, diante da autonomia administrativa e financeira a eles constitucionalmente garantida (arts. 99 e 127, § 2º, da CF)” - **celeuma distinta da que se apresenta nesta ação direta, a qual, esclareço, cinge-se ao ato de concessão da aposentadoria, assim compreendido (face ao atributo de complexidade que o caracteriza) como inicial.***

Com efeito, o ato de concessão de aposentadoria é da competência privativa do ente ou órgão ao qual esteja vinculado o servidor, dependendo, por se tratar de ato complexo, da confirmação pelo Tribunal de Contas respectivo, de sorte que essa concessão inicial afigura-se atribuição própria de cada Poder independente, exercida no âmbito de sua função atípica, sob pena da quebra da harmonia e de indevida ingerência administrativa do Poder Executivo.” (e-Doc 10, p. 11).

Não há aderência estrita entre o debate proposto na presente ação e o teor do julgado nas ADI nºs 3297 e 4824 e na ADPF nº 263 e, desse enfoque, a pretensão dos autos revela o uso inadequado da presente reclamação com o objetivo de provocar o exame **per saltum** de questão a ser desenvolvida pela via recursal. Nesse sentido:

“[...] 2. O manejo de reclamação, ação constitucional de fundamentação vinculada, é restrito às hipóteses expressamente previstas nos arts. 102, I, l, e 103-A, § 3º, da Constituição da República, de modo que **incabível a sua utilização como sucedâneo de recurso ou atalho processual.** 3. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação”. (Rcl nº 35.737/SP-AgR, Rel. Min. **Rosa Weber**, Primeira Turma, DJe de 5/8/20).

“[...] 1. A reclamação, por expressa determinação

constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e garantir a autoridade de suas decisões, ex vi do artigo 102, I, 1, da CF, além de salvaguardar o estrito cumprimento dos enunciados da Súmula Vinculante, nos termos do artigo 103-A, § 3º, da Constituição, incluído pela EC 45/2004. Neste particular, a jurisprudência desta Suprema Corte estabeleceu diversas condicionantes para a utilização da via reclamationária, de sorte a evitar o uso promíscuo do referido instrumento processual. 2. A reclamação é impassível de ser manejada como sucedâneo de recurso ou ação rescisória, bem como é **inadmissível a sua utilização em substituição a outras ações cabíveis**. 3. A aderência estrita entre o objeto do ato reclamado e o conteúdo da decisão do STF dotada de efeito vinculante e eficácia erga omnes apontada pelo reclamante é requisito para a admissibilidade da reclamação constitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento”. (Rcl nº 37075 AgR / MG, Rel. Min. **Edson Fachin**, Segunda Turma, DJe de 3/6/20).

Ainda no sentido da inadequação do uso da reclamação constitucional quando ausente a aderência estrita entre o conteúdo da decisão reclamada e os paradigmas, **vide** jurisprudência dessa Suprema Corte que **recusa aplicação da teoria da transcendência dos motivos determinantes**, em respeito ao devido processo legal. **Vide:**

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À ADI 1.851. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. 1. A reclamação exige estrita aderência entre a decisão reclamada e o paradigma invocado, não servindo de sucedâneo recursal. 2. Na sistemática da Lei nº 8.038/1990 e do CPC/1973, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido contrário à adoção da teoria da transcendência aos motivos determinantes de suas decisões,

impedindo o uso de tese jurídica para o fim de ajuizamento de reclamação constitucional. 3. Agravo interno desprovido” (Rcl nº 4.090/PI-AgR, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Primeira Turma, DJe de 6/6/17).

“RECLAMAÇÃO – ALEGADO DESRESPEITO À AUTORIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXAME DA ADI 191/RS E DA ADI 1.923/DF – INCOINCIDÊNCIA TEMÁTICA ENTRE AS RAZÕES DE DECIDIR INVOCADAS NO ATO JUDICIAL RECLAMADO E AQUELAS QUE DÃO SUPORTE ÀS DECISÕES APONTADAS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA INVOCAÇÃO, PARA FINS DE RECLAMAÇÃO, DA ALEGADA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS QUE EMBASARAM AS DECISÕES EMANADAS DESTA SUPREMA CORTE – PRECEDENTES – RESSALVA DA POSIÇÃO PESSOAL DO RELATOR DESTA CAUSA, QUE ENTENDE CABÍVEL O EMPREGO DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO NESSES CASOS – DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INADEQUAÇÃO, ADEMAIS, DO EMPREGO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO RESCISÓRIA, DE RECURSOS OU DE AÇÕES JUDICIAIS EM GERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (Rcl nº 23.349/SP-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Segunda Turma, DJe de 24/11/16).

“RECLAMAÇÃO. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VENCIMENTOS. ADI 1.770. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ESTRITA. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. I - É improcedente a reclamação que trate de situação que não guarda relação de

estrita pertinência com o parâmetro de controle. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de ser incabível reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante. III - O acórdão prolatado na ADI 1.770 não decidiu sobre a possibilidade de empresa pública despedir, ou não, empregado público após sua aposentadoria, nem, caso despedisse, se a consequência seria reintegrar o empregado, ou garantir-lhe as verbas rescisórias. IV - Reclamação julgada improcedente.” (Rcl nº 8.168/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Rel. p/ acórdão o Min. **Edson Fachin**, DJe de 29/2/16).

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. SUPRESSÃO PELA FIOCRUZ DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE SEM OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 3. NÃO OCORRÊNCIA. APLICABILIDADE DA TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES REJEITADA PELO SUPREMO. AGRAVO DESPROVIDO. I – Só é possível verificar se houve ou não descumprimento da Súmula Vinculante 3 nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, uma vez que o enunciado, com força vinculante, apenas àquela Corte se dirige. II – Este Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento da Rcl 3.014/SP, Rel. Min. Ayres Britto, rejeitou a aplicação da chamada ‘teoria da transcendência dos motivos determinantes’. III – Agravo a que se nega provimento.” (Rcl nº 9.778/RJ-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 11/11/11).

“RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADO DESRESPEITO AO ACÓRDÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.868. INEXISTÊNCIA. LEI 4.233/02, DO MUNICÍPIO DE INDAIATUBA/SP, QUE FIXOU, COMO DE PEQUENO VALOR, AS CONDENAÇÕES À FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL ATÉ R\$ 3.000,00 (TRÊS

MIL REAIS). FALTA DE IDENTIDADE ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O ACÓRDÃO PARADIGMÁTICO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.868, examinou a validade constitucional da Lei piauiense 5.250/02. Diploma legislativo que fixa, no âmbito da Fazenda estadual, o quantum da obrigação de pequeno valor. Por se tratar, no caso, de lei do Município de Indaiatuba/SP, o acolhimento do pedido da reclamação demandaria a atribuição de efeitos irradiantes aos motivos determinantes da decisão tomada no controle abstrato de normas. Tese rejeitada pela maioria do Tribunal. 2. Inexistência de identidade entre a decisão reclamada e o acórdão paradigmático. Enquanto aquela reconheceu a inconstitucionalidade da Lei municipal 4.233/02 'por ausência de vinculação da quantia considerada como de pequeno valor a um determinado número de salários mínimos, como fizera a norma constitucional provisória (art. 87 do ADCT)', este se limitou 'a proclamar a possibilidade de que o valor estabelecido na norma estadual fosse inferior ao parâmetro constitucional'. 3. Reclamação julgada improcedente" (Rcl nº 3.014/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJe 21/5/10).

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. INOVAÇÃO DA LIDE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE O ATO RECLAMADO E O OBJETO DA DECISÃO DESTE TRIBUNAL QUE SE ALEGA DESRESPEITADA. VIA PROCESSUAL INADEQUADA. ARTIGO 102, I, 'I', DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INAPLICABILIDADE. 1. Não é possível, em agravo regimental, inovar o feito, trazendo-se à discussão tema não abrangido em momento oportuno. 2. Não há identidade ou similitude de objeto entre o ato impugnado e a decisão tida por desrespeitada. A via processual eleita é inadequada para atender a pretensão dos reclamantes. 3. Inaplicabilidade da teoria da transcendência dos motivos determinantes. Agravo

RCL 64339 / MA

regimental a que se nega provimento” (Rcl nº 6.204/SC-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe 28/06/10).

Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento** à reclamação.

Publique-se.

Brasília, 18 de abril de 2024.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente