

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.535.861 MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO E
OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO

DECISÃO:

Cuida-se de agravo em recurso extraordinário interposto pelo Governador do Estado do Maranhão e pelo Procurador-Geral do Estado do Maranhão em face de decisão que, na origem, inadmitiu recurso extraordinário manejado em face de acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) ementado da seguinte forma:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 50 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 73/2004. COMPETÊNCIA DA UNIDADE GESTORA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO AOS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO TRIBUNAL DE CONTAS E DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO DO ESTADO DO MARANHÃO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR A DEMANDA. REJEIÇÃO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. VÍCIO MATERIAL POR OFENSA A AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS REFERIDOS ÓRGÃOS. DEMONSTRADO. PROCEDÊNCIA. I – Cinge-se a demanda em verificar suposta inconstitucionalidade do art. 50 da Lei Complementar Estadual n. 73/2004, que define a

competência da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social para concessão de aposentadoria e pensão aos membros e servidores do Ministério Público, dos Poderes Judiciário e Legislativo, e do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. II – Alegação de violação à Constituição do Estado do Maranhão, em seus artigos 6º, 28, 52, 72, 76, 78, 94 e 96. III - Nos termos do artigo 81, inciso I, da CE c/c art. 449 do RITJ/MA, compete ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão o controle concentrado de constitucionalidade em relação às leis ou atos normativos municipais ou estaduais contrários à Constituição Estadual. Preliminar de incompetência rejeitada.IV - A Constituição do Estado do Maranhão, em seu artigo 43, inciso IV, concede ao Chefe do Executivo Estadual a iniciativa de leis que disponham sobre a aposentadoria de civis, dando cumprimento a regra do §20 do artigo 40 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 41/2023. V - Os artigos 52, 76 e 96, todos da Constituição Estadual, não autorizam a iniciativa legislativa por parte dos respectivos chefes do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público, para tratar sobre regime previdenciário. A previsão neles contidas não permite que os órgãos em evidência venham a disciplinar regras previdenciárias de seus servidores e membros. A definição das matérias relacionadas às suas iniciativas legislativas contempla um rol restrito e taxativo. VI - Não há na hipótese vício formal de iniciativa no Projeto de Lei, pelo qual originou a Lei Complementar n. 73/2004, pois que regulamenta norma constitucional com definição preexistente e regramento geral ao regime previdenciário próprio, tendo sido devidamente submetida ao processo legislativo ordinário. VII - Vício de constitucionalidade material configurado. O ato de concessão inicial de aposentadoria é da competência privativa do ente ou órgão ao qual vinculado o servidor, dependendo, por se tratar de ato complexo, da confirmação pelo Tribunal de Contas respectivo, de sorte que se afigura atribuição própria de cada Poder independente, no âmbito de sua função atípica, sob

ARE 1535861 / MA

pena da quebra da harmonia e da ingerência administrativa do Poder Executivo. VIII - Procedência. Confirmada a liminar concedida.” (e-doc. 6, fls. 1 e 2).

Opostos embargos de declaração pelo Estado do Maranhão (e-doc. 11), estes foram rejeitados pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão em acórdão assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO E OMISSÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. INOCORRÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS. 1. Cabem Embargos de Declaração contra qualquer decisão judicial, para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição, suprir omissão de ponto ou questão sobre a qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento, e para corrigir erro material (art. 1.022 do CPC). 2. Como sabe, para os efeitos processuais, contraditória é a decisão cuja estrutura interna seja incoerente, havendo nela elementos incompatíveis entre si, de forma que se possa observar uma incongruência entre os seus fundamentos e suas conclusões. Já omissão equivale a uma não manifestação do Poder Judiciário acerca de pontos arguidos por uma das partes e que constituam questões controvertidas na causa, ou, ainda, a respeito de questões sobre as quais o juiz deveria se manifestar de ofício. Ser omissor, portanto, significa quedar-se inerte sobre aspectos processuais em relação aos quais deveria o magistrado se manifestar (JÚNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. III. 50 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1.313). 3. *In casu*, ao contrário do que afirma o Embargante, inexistente qualquer antagonismo ou omissão do Acórdão em relação a quaisquer dos entendimentos proferidos pelo STF. 4. As conclusões exaradas na ADI n. 3.297 e na ADPF n. 263 disseram respeito à constitucionalidade da instituição de regime previdenciário único e de uma única entidade gestora

ARE 1535861 / MA

do RPPS no âmbito dos Entes Federados - especialmente dos Estados-Membros. Já a situação discutida na presente ADI está relacionada a outra questão, referente à possibilidade de que essa mesma unidade gestora possa conceder a aposentadoria de magistrados e membros do Ministério Público. 5. E pelas mesmas razões, entendo inexistir omissão a ser suprida. É que o só fato de não se ter apontado esse ou aquele precedente dos Tribunais Superiores (que, diga-se de passagem, em nada altera a conclusão desta ADI) não caracteriza o silêncio prejudicial do Relator. 6. Embargos rejeitados.” (e-doc. 10, fls. 1 e 2).

No recurso extraordinário (e-doc. 15), sustentaram o Governador do Estado do Maranhão e o Procurador-Geral do Estado do Maranhão que o acórdão recorrido teria violado os arts. 2º; 37, **caput**; 40, § 20; 99; e 127, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Argumentaram os recorrentes que o **distinguishing** realizado pelo Tribunal de Justiça entre o presente caso e as decisões do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.297/DF e na ADPF nº 263/PB seria inadequado, porquanto,

“se a Constituição impõe a obrigatoriedade de existência de único RPPS e única unidade gestora desse regime em cada unidade federativa, não faz sentido concluir que essa unidade gestora não pode conceder a aposentadoria dos membros do MP, Judiciário, Legislativo e TCE. Neste ponto, convém aduzir que ninguém se mostra mais apto a elaborar o ato de aposentadoria do que a entidade (unidade gestora) que recebeu as contribuições previdenciárias durante toda a vida funcional do servidor e que será responsável por administrar o pagamento dos proventos de inatividade.” (e-doc. 15, fl. 13).

No mesmo ponto, defenderam os recorrentes que,

“não faz sentido, de uma banda, entender que a existência de uma única entidade gestora é compatível com a separação de poderes e autonomia de órgãos independentes, e, noutra, retirar dessa entidade a atribuição mais basilar que é a de conceder a aposentadoria. É, pois, a entidade gestora única, *in casu* o IPREV, que tem 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, sendo esta a essência do próprio art. 40, § 20, da CF/88.” (e-doc. 15, fls. 13 e 14).

Concluíram os recorrentes, assim, que

“que o acórdão recorrido contraria o ditame constitucional insculpido no art. 40, § 20, que traz em seu bojo a regra da unicidade de regime previdenciário e de unidade gestora, uma vez que declarou inconstitucional o teor do art. 50 da LCE 73/2004, que apenas dá concretude a esta regra ao conferir ao órgão previdenciário estadual competência para os atos de concessão de aposentadoria e pensão dos segurados.” (e-doc. 15, fl. 14).

Ao final, requereram os recorrentes que

“PROVIMENTO do presente RECURSO EXTRAORDINÁRIO, a fim de que seja reformado o acórdão proferido pelo Tribunal local, ante a manifesta improcedência da representação de inconstitucionalidade restabelecendo, por conseguinte, os efeitos do art. 50 da Lei Estadual nº 073, de 04 de fevereiro de 2004.” (e-doc. 15, fl. 14).

Sem contrarrazões, o recurso foi inadmitido pelo primeiro juízo

ARE 1535861 / MA

realizado na origem, sob o fundamento de que incidiram, na espécie, as Súmulas nº 283, 284 e 286 do STF (e-doc. 17), o que deu ensejo à interposição do presente agravo em recurso extraordinário (e-doc. 18).

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República (PGR) opinou pelo provimento do agravo e do recurso extraordinário, em manifestação assim ementada:

“Direito Constitucional e Previdenciário. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Lei Complementar Estadual. Instituição de gestão única do Regime Próprio de Previdência Social. Ato de concessão de aposentadoria. Ministério Público. Compatibilidade com a constituição reconhecida no julgamento conjunto as ADIs 3310 e 3593 e da ADPF 263. – Requer-se o provimento do agravo e do recurso especial, para que seja desconstituído o acórdão que declarou a inconstitucionalidade do art. 50 da Lei Complementar Estadual (MA) 73/2004.” (e-doc. 28).

É o relatório. **Decido.**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade do agravo em recurso extraordinário, passo ao exame do mérito do apelo extremo.

Registro, de início, que o presente feito me foi distribuído por prevenção à Rcl nº 64.339/MA ajuizada pelo Estado do Maranhão, na qual se objetivava cassar acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça, ora recorrido no presente feito, sob o argumento de que teria havido desrespeito à autoridade do Supremo Tribunal Federal e a eficácia do que decidido na ADI nº 3.297/DF, na ADI nº 4824/PI e na ADPF nº 263/PB.

Naqueles autos, em 18 de abril de 2024, neguei seguimento à reclamação constitucional sob o fundamento de que **não havia aderência estrita entre o debate proposto naquela ação e o teor do julgado nas ações de controle de constitucionalidade indicadas como paradigmas.** Transcrevo, por oportuno, trecho da fundamentação de tal decisão:

“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).

ARE 1535861 / MA

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. ” (DJe de 24/4/24).

Interposto agravo regimental contra a referida decisão, tal recurso não foi provido, à unanimidade, pela Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal na Sessão Virtual realizada entre os dias 14 de junho de 2024 e 21 de junho de 2024, conforme seguinte ementa:

“Agravo regimental em reclamação. ADI nºs 3.297, 4.824 e ADPF nº 263. Órgão vinculado ao Poder Executivo. Ato de vacância de cargo público da estrutura de órgãos autônomos e dos demais poderes do estado. Ausência de aderência estrita. Sucedâneo de recurso. Negativa de seguimento à reclamação. Agravo regimental não provido. 1. **No julgamento das ADI nºs 3.297 e 4.824 e da ADPF nº 263 (apreciada em conjunto com as ADI nºs 3.310 e 3.593), o STF não debateu matéria atinente à outorga a órgão vinculado ao Poder Executivo da competência para editar ato inicial de concessão de aposentadoria ' por consistir em causa de vacância de cargo público, submetido a controle perante a respectiva Corte de Contas ' constituir interferência na autonomia administrativa e financeira conferida aos demais poderes e órgãos autônomos.** 2. 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, realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão para justificar o exercício da jurisdição que lhe é própria, não constitui violação da autoridade do STF. 3. **É inadequado o uso da reclamação constitucional quando não há aderência estrita entre o conteúdo da decisão reclamada e os paradigmas, incidindo, no caso, a jurisprudência do STF**

que recusa aplicação da teoria da transcendência dos motivos determinantes (v.g. Rcl nº 4.090/PI-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 6/6/17; Rcl nº 23.349/SP-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 24/11/16; Rcl nº 8.168/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, red. do ac. Min. Edson Fachin, DJe de 29/2/16; Rcl nº 9.778/RJ-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11/11/11; Rcl nº 3.014/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 21/5/10 e Rcl nº 6.204/SC-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 28/06/10). 4. Agravo regimental não provido.” (Rcl nº 64.339/MA AgR, **de minha relatoria**, Segunda Turma, DJe de 3/7/24, grifos nossos).

Pois bem.

Na presente via processual - recurso extraordinário interposto em face de acórdão de ação direta de inconstitucionalidade estadual, processo de índole eminentemente objetiva - cumpre averiguar, agora, a higidez constitucional do dispositivo questionado.

Rememoro que, na origem, instou-se o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão a analisar a constitucionalidade do art. 50 da Lei Complementar nº 73 do Estado do Maranhão, de 4 de fevereiro de 2004, cujo inteiro teor transcrevo:

“Art. 50. Os **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.”

A Corte local declarou a inconstitucionalidade material do referido dispositivo, porquanto considerou que a atribuição de competência à Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social para realizar **ato de concessão inicial de aposentadoria** violaria, em síntese, a

ARE 1535861 / MA

separação de poderes, porquanto o referido ato “seria da competência privativa do ente ou do órgão ao qual vinculado o servidor”, dessa forma, consistiria em “atribuição própria de cada Poder independente, no âmbito de sua função atípica, sob pena da quebra da harmonia e da ingerência administrativa do Poder Executivo”.

Transcrevo, por pertinente, trechos do voto condutor do acórdão recorrido quanto ao ponto:

“Já quanto ao vício de inconstitucionalidade material, a conclusão foi distinta daquela apresentada pelo e. Relator originário.

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

ARE 1535861 / MA

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.

Não é demais lembrar que a medida cautelar postulada nos presentes autos foi concedida em Sessão Pública do dia 06 de abril de 2005 (c.f. ID 17022294) para suspender a eficácia do dispositivo questionado, em nada interferindo na unicidade de gestão previdenciária, nem na atividade do órgão posteriormente criado com esse fim, resultando preservada, lado outro, a autonomia dos Poderes de origem quanto aos atos de concessão de aposentadoria e pensão de seus próprios membros e servidores, devendo ser mantida a situação como se apresenta.” (e-doc. 6, fl. 10, grifos no original)

Com efeito, para o adequado equacionamento da controvérsia posta, cumpre analisar o § 20 do art. 40 da Constituição da República, cuja

ARE 1535861 / MA

redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Eis o inteiro teor do referido dispositivo:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 20. **É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais**, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.” (grifos nossos)

O referido dispositivo consubstancia a **exigência constitucional da unicidade do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS)** e do órgão ou da entidade gestora desse regime em cada ente federativo.

Em outubro de 2019, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.297/DF (Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/19), averiguou a constitucionalidade da antiga redação de tais dispositivos, dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, cujo art. 1º tinha incluído o § 20 ao art. 40 da Constituição da República. Eis o teor do dispositivo, à época:

“Art. 40. os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e

inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 20. **Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos**, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." (grifos nossos)

Note-se que, apesar das mudanças operadas pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, o ponto nevrálgico do § 20 do art. 40 do texto constitucional permanece plenamente vigente, qual seja: **a vedação à existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo**. Em verdade, a alteração constitucional de 2019 deixou explícita na referida previsão que **o referido Regime Próprio da Previdência Social, e o respectivo órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangem, expressamente, todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais**.

Com efeito, na ADI nº 3.297/DF, firmou-se a **constitucionalidade** da redação dada, à época, ao § 20 do art. 40 da Constituição da República, sob o argumento de que **o princípio da isonomia justifica a existência, no âmbito de cada ente federativo, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social e de uma única unidade gestora do respectivo regime, para atender a todos os servidores públicos**.

Transcrevo, por oportuno, a ementa de tal julgado:

“CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 1º 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 3.297/DF, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/19, grifos nossos)

No âmbito da ADPF nº 263/PB (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/21), reforçou-se o entendimento deste Supremo Tribunal Federal firmado na ADI nº 3.297/DF, analisando-se, de forma mais específica, legislação estadual que concretizava o mandamento constitucional contido no § 20 do art. 40. Rechaçou-se, por conseguinte, eventual violação ao princípio da separação de Poderes e à autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público pela **centralização da gestão do Regime Próprio da Previdência Social em autarquia vinculada ao Poder Executivo estadual**, veja-se:

“Ações diretas de inconstitucionalidade. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Julgamento conjunto. 2. Lei 7.517/2007 do Estado da Paraíba. Criação de autarquia previdenciária estadual. 3. **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.** 4. Ações diretas de inconstitucionalidade julgadas improcedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, sem automático efeito rescisório.” (ADPF nº 263/PB, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/21, grifos nossos).

Por fim, no âmbito da ADI nº 4.824/PI (Rel. Min. **Luís Roberto**

ARE 1535861 / MA

Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 28/03/23), ao se reafirmar a jurisprudência ora delineada, concluiu-se que **a inclusão dos servidores e membros do Ministério Público estadual no Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Piauí**, para muito além de ofender a separação de Poderes e a independência do Ministério Público, em verdade, **concretizava imposição constitucional**, tendo em vista que o **art. 40, § 20, da Constituição da República estabelece a unicidade de regime previdenciário e de unidade gestora em cada ente federativo, vedando, portanto, a existência de leis que privilegiem determinadas categorias do serviço público**. Assentou-se, ainda, que tal unicidade atende aos princípios constitucionais da isonomia, solidariedade e eficiência administrativa. Naquela oportunidade, firmou-se a seguinte tese:

“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”.

Traçado esse panorama jurisprudencial, retorno à análise, especificamente, da ADPF nº 263/PB, porquanto, naquela assentada, analisou-se norma com alto grau de similitude à aqui analisada. Em tal julgamento, examinou-se a constitucionalidade do art. 4º da Lei nº 7.517/2007 do Estado da Paraíba, cujo teor transcrevo:

“Art. 4º - Os **atos de concessão** de aposentadorias, de pensões e de revisão de benefícios dos servidores de quaisquer

dos Poderes do Estado são da competência da PBPREV.”

Declarou-se, naquela oportunidade, a **constitucionalidade** do referido dispositivo, que unifica a gestão do RPPS na referida entidade estadual, em obediência ao mandamento constitucional.

Colhe-se do voto condutor do Relator Ministro **Gilmar Mendes** o que segue:

“a lei estadual impugnada foi promulgada após a vigência da citada Emenda Constitucional, **em obediência a seu preceito de unificar a gestão do regime próprio de previdência social dos servidores estaduais, anteriormente dividida entre os diversos poderes, órgãos e entidades públicos**. A mim parece que todos os argumentos alegados em desfavor da constitucionalidade do ato impugnado aplicaram-se, em igual medida, à discussão quanto à constitucionalidade do acréscimo veiculado pela EC 41/2003, decidida nos autos da ADI 3297.”

Note-se que, naquela oportunidade, **não se estava em discussão o ato inicial de concessão de aposentadoria e sim a própria gestão do sistema de previdência por uma única entidade gestora.**

Em uma interpretação sistemática do art. 50 da Lei Complementar nº 73 do Estado do Maranhão, de 4 de fevereiro de 2004, com o disposto no art. 52 da mesma lei, o qual estabelece a competência do Tribunal de Contas estadual para julgar a legalidade dos atos de concessão das aposentadorias, poder-se-ia concluir que a concessão a que se refere o art. 50 referiria-se ao ato inicial de concessão de aposentadoria, entretanto, **considero que tal interpretação não se afigura consentânea com o entendimento firmado por esta Suprema Corte nos julgados acima especificados, que compreende tal concessão de uma forma mais abrangente, como a gestão do sistema propriamente dita.**

Considero que, se interpretado o art. 50 da lei complementar do

Estado do Maranhão, tão somente, no que tange à **gestão dos benefícios previdenciários** em questão, **deve ser ele também considerado constitucional**. Para tanto, **faz-se necessário excluir do preceito interpretação que inclua dentre as competências da entidade gestora do Regime Próprio da Previdência Social estadual a realização do ato inicial de concessão de aposentadoria**.

Assim, entendo que o **Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão**, ao declarar a inconstitucionalidade, **in totum**, do dispositivo, **divergiu, em parte, da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal**, porquanto a referida norma estadual está, em regra, em consonância com o texto constitucional, conforme precedentes delineados na presente decisão, fazendo-se necessário, tão somente, excluir de seu âmbito de incidência interpretação que conduza à conclusão que detém competência a Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social estadual para realizar o **ato inicial** de concessão de aposentadoria.

Ante o exposto, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 932, inciso V, do Código de Processo Civil, dou **parcial provimento ao recurso extraordinário** para, reformando o acórdão recorrido, declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 50 da Lei Complementar nº 73 do Estado do Maranhão, de 4 de fevereiro de 2004, **de modo a excluir de seu âmbito de incidência qualquer interpretação que conduza à conclusão que detém competência a Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social estadual para realizar o ato inicial de concessão de aposentadoria**.

Publique-se.

Brasília, 26 de março de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente