

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.045 RIO GRANDE DO SUL

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
REQDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL - AJURIS**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DA CAS MAFFINI**

DECISÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO RIO GRANDE DO SUL. LEI GAÚCHA N. 14.750/2015. MODELO DE GESTÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ALEGADA OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. AFASTAMENTO DE SERVIDORES E MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO DO NOVO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE CAUTELAR EM AÇÃO ESTADUAL DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE: CABIMENTO. PRECEDENTES. LESÃO À ECONOMIA E À ORDEM: OCORRÊNCIA. SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA.

Impresso por: 39740910002021
Em: 29/12/2015 10:47

SL 1045 / RS

Relatório

1. Suspensão de liminar pleiteada pelo Rio Grande do Sul, em 22.9.2016, com base no art. 12, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, no art. 4º, § 8º, da Lei n. 8.437/1992 e no art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, visando a suspenderem-se os efeitos de decisão do Tribunal de Justiça gaúcho na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70071053235.

O caso

2. O Estado Requerente informa o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS, questionando a higidez constitucional dos arts. 3º, incs. I e II, 4º, 6º, § 1º, 16, parágrafo único, e 17 da Lei Complementar estadual n. 14.750/2015, pela qual instituído, no Estado, o Regime de Previdência Complementar – RPC disposto nos parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição da República.

3. Alega ter a Associação Autora apontado ofensa aos princípios da separação, independência e harmonia entre os poderes, porque previsto, na legislação impugnada, que a entidade gestora da previdência complementar será administrada por diretores indicados exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo, ressaltando a afronta ao princípio da unicidade da magistratura, por não se ter autorizado a criação de entidades diversas para cada qual dos Poderes estatais, como se deu com a Lei federal n. 12.618/2012.

Comunica o deferimento da medida cautelar requerida para *“suspender a vigência do artigo 3º, I e II; do artigo 4º; do artigo 6º, § 1º, do artigo 16 e parágrafo único, e artigo 17, da Lei Complementar Estadual n. 14.750, de 15 de outubro, no que diz respeito ao Poder Judiciário (juizes e servidores)”* (fl. 2).

SL 1045 / RS

4. Defende o cabimento de pedido de suspensão de decisão proferida em ação de controle concentrado estadual, citando precedentes: Suspensão de Liminar n. 423, Ministro Cezar Peluso, DJe 23.8.2010; Pet n. 1.489, Ministro Gilmar Mendes, DJe 9.6.2009; Suspensão de Liminar n. 287, Ministro Gilmar Mendes, DJe 8.5.2009; e Pet n. 1.458, Ministro Celso de Mello, DJ 4.3.1998.

5. Alega resultar do acórdão impugnado risco de dano irreparável à economia pública e à ordem administrativa, realçando a natureza constitucional da matéria quanto à aplicação das normas previstas nos parágrafos 14 e 15 do art. 40 da Constituição da República.

Pondera que a *“não aplicação da LC 14.750/15 para o Poder Judiciário acaba por criar uma indesejada disparidade entre servidores e agentes públicos de um mesmo ente federado no que tange à aplicação das regras previdenciárias previstas no bojo do artigo 40 da Constituição Federal”* (fl. 6).

Argumenta cabível medida de contracautela para discutir-se flagrante ilegitimidade da Associação Autora na representação dos interesses dos servidores do Poder Judiciário, *“a escancarar sua ilegitimidade parcial para a causa, nos termos do artigo 485, inciso VI, do [Código de Processo Civil]”* (fl. 7).

Informa terem o Tribunal de Justiça, a Procuradoria-Geral de Justiça, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas gaúchos representado ao Procurador-Geral da República para que este ajuizasse ação direta de inconstitucionalidade neste Supremo Tribunal questionando a higidez jurídica da forma de representação dos participantes do instituto de previdência complementar estadual (RS-Prev), requerimento indeferido com fundamento incorporado ao presente requerimento de suspensão:

“o Executivo não assumirá a administração da RS-Prev e a fundação manterá com o Executivo – tanto quanto com os demais Poderes e instituições autônomas – uma relação de patrocínio, como

SL 1045 / RS

definido no § 4º do art. 202 da CF.

Mais importante, os integrantes dos Conselhos Deliberativo e Fiscal da RS-Prev serão nomeados mediante decisão conjunta dos três Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. Os conselheiros deliberativos, uma vez escolhidos por ato conjunto, é que indicarão os Diretores-Executivos. (...)

Nota-se, portanto, que o regime previdenciário não interfere na órbita funcional, estrutural ou orçamentária do Poder Judiciário e, no caso dos Estados-membros, é comum a todos os servidores titulares de cargo efetivo, conforme disposto em lei” (fls. 11,12 e 13 do e-doc. 1).

Reproduz argumentação desenvolvida pelo Executivo estadual no sentido de que “a lei gaúcha busca atribuir representação apropriada aos poderes e órgãos autônomos no Conselho Deliberativo e no Conselho Fiscal, da entidade de previdência, cujos membros serão ‘indicados pelo Governador, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública’ (art. 53)” (fl. 20).

Assevera terem os entes federados “discricionariade, e não obrigação, na criação de mais de uma entidade gestora do RPC, de acordo com a realidade previdenciária de sua circunscrição de atuação[, e ser r]ecomendável, até, pela higidez do sistema, que os entes federados instituem um único sistema geral” (fls. 20-21).

Ressalta a dificuldade financeira experimentada pelo Estado do Rio Grande do Sul, enfatizando que instituir sistema previdenciário sustentável “é positivo e adequado ao Rio Grande do Sul” (fl. 21).

Pontua que a “diferenciação que pretende a AJURIS, referendada pela decisão que concedeu a liminar, acaba por criar uma indevida desigualdade entre os servidores e agentes públicos e indesejada disparidade de tratamento entre iguais, não tencionada e sequer permitida pela dicção do artigo 40, § 15, da Carta da República, visto que, uma vez instituído o RPC, nada obsta seja aplicado a todos os servidores indistintamente, inclusive magistrados, por força do artigo

SL 1045 / RS

93, inciso VI, da Constituição Federal.

Importante relevar que o Legislador Constituinte conferiu reservadamente ao Chefe do Poder Executivo não só a instituição do RPC, mas também a faculdade de criação de uma ou mais entidades gestoras da previdência complementar, de acordo com a análise da necessidade ou não de separação do RPC em entidades autônomas, notadamente em vista do custo de administração que pode se tornar muito elevado na hipótese de instituição de várias entidades gestoras” (fl. 22).

Afirma ser necessária a suspensão da medida cautelar deferida no Tribunal gaúcho pela “inexistência de vinculação umbilical, como defende a AJURIS, da Fundação RS-Prev com o Poder Executivo, estando, ao contrário, demonstrada, à saciedade, a participação equilibrada de todos os Poderes e Instituições autônomas na escolha dos membros dos Conselhos da entidade, seara dentro da qual será escolhida sua Diretoria-Executiva.

Destarte, a decisão deve ser suspensa, especialmente considerando as consequências adversas de sua manutenção, notadamente no que se refere a não aplicação do marco inicial que impõe o limitador do teto do RGPS para o pagamento dos benefícios do RPPS desse Estado de forma isonômica a todos os servidores e agentes públicos, como determina o artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

Por outro lado, também está presente a iminência de grave lesão à economia pública, ao impedir a implementação de uma política pública essencial, de modo a causar inexorável lesão à ordem pública, nela incluída a ordem administrativa geral, essa por meio da desorganização administrativa imposta pela decisão liminar, se mantida em vigor” (fl. 25)

Assinala a probabilidade de ocorrência do denominado efeito multiplicador, pela circunstância de o entendimento do tribunal gaúcho “poder ser aplicado a todos os entes federativos que instituíram seus RPC’s por meio de uma única entidade gestora, as quais já tiveram ampla adesão dos Poderes e instituições autônomas” (fls. 25-26).

SL 1045 / RS

6. Requer

“seja deferida a SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DA LIMINAR deferida pelo e. Desembargador do Órgão Especial do c. TJ/RS na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70071053235, até o trânsito em julgado da decisão final, comunicando a suspensão ao d. juízo de origem, evitando, assim, a consumação de maiores prejuízos à ordem administrativa e à economia públicas.

Alternativamente, requerem a SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DA LIMINAR em apreço no que tange aos servidores do Poder Judiciário, tendo em vista a flagrante ilegitimidade da AJURIS em representá-los judicialmente, ex vi, do artigo 18 e 485, inciso VI, ambos do NCPC, e 4º, caput, da Lei Federal n. 8.437/92” (fls. 26-27).

7. Instada a se manifestar (e-doc. 9), a Associação interessada defende o cabimento e a procedência da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, enfatizando que *“a demanda de controle concentrado proposta perante o TJRS não se volta contra o regime de previdência complementar propriamente dito, mas ao modelo orgânico instituído para geri-lo”* (fl. 18 do e-doc. 13).

Informa o encaminhamento de ofício ao Presidente da Assembleia Legislativa gaúcha pelos Presidentes do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, pelo Procurador-Geral da Justiça e pelo Defensor Público-Geral do Estado (Ofício n. 173/2015-SECPRES), no qual manifestam *“vontade política de instituição de um fundo próprio de previdência complementar para servidores e membros do Poder Judiciário, na linha da matriz previd[enciária] prevista pela União (Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012), integrado, também, pelo Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas”* (fl. 19).

Argumenta não se poder extrair do § 15 do art. 40 da Constituição da República, no qual prevista a instituição do regime de previdência complementar por lei de iniciativa do Poder Executivo, *“total liberdade [deste] quanto ao modelo orgânico e institucional a ser empregado para a gestão*

SL 1045 / RS

do referido regime”, e a referência a entidades fechadas, no plural, sugeriria “a adoção de mais de uma entidade e/ou fundo para fins de gestão da previdência complementar a que se refere o Art. 40, § 14, da CF” (fl. 20).

Requer a improcedência do requerimento de suspensão, “*mantendo o inteiro teor da medida cautelar deferida nos autos da ADI 70071053235 do Estado do RS*” (fl. 21).

8. A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo não conhecimento da contracautela dirigida contra liminar deferida em processos de controle abstrato de constitucionalidade, “*uma vez que a Lei 8.437/92, que trata da suspensão cautelar como medida para defender interesses subjetivos contra atos do Poder Público, não tem aplicação no processo objetivo*” (fl. 4 do e-doc. 24).

Superada essa preliminar, defende o deferimento da suspensão requerida pois, “*considerando-se que a estrutura dos fundos depende dos objetivos atuariais traçados pelo ente federativo para o longo prazo, o que se nota é que o imediato cumprimento da decisão concessiva da liminar referenciada – ao resultar na necessidade de instituição de mais de um fundo gestor – tem a potencialidade de ensejar grave risco de lesão à economia pública do Estado do Rio Grande do Sul, sobretudo em virtude da demonstrada situação crítica do orçamento estatal*” (fl. 13).

9. Pela Petição/STF n. 65.873, de 22.11.2016, Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS informa o indeferimento, pelo Ministro Celso de Mello, da medida liminar requerida na Reclamação n. 25.283, “*sob argumentos igualmente aproveitáveis para que se indefira o pleito vertido, pelo Estado do Rio Grande do Sul, na presente suspensão de liminar*” (e-doc. 25).

10. O Rio Grande do Sul defende o cabimento desta suspensão de liminar (Petição/STF n. 66.650/2016, e-doc. 28), juntando cópia do parecer

SL 1045 / RS

do Ministério Público gaúcho na ação direta de inconstitucionalidade estadual em 11.10.2017, no sentido da improcedência do pedido (e-doc. 30).

Analisados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

11. Cumpre examinar o cabimento do presente requerimento de suspensão, cujo objeto é medida cautelar deferida em ação de controle abstrato de constitucionalidade estadual fundada no § 2º do art. 125 da Constituição da República.

12. Este Supremo Tribunal vinha afastando o cabimento de pedidos, fundados no art. 4º da Lei n. 8.437/1992, de suspensão de cautelares deferidas por Tribunais de Justiça em controle abstrato de constitucionalidade. Assim, por exemplo:

“a suspensão de execução de liminar se circunscreve ao âmbito das ações movidas contra o Poder Público em que haja interesses subjetivos concretos subjacentes, sendo correto afirmar que a ação direta de inconstitucionalidade, por revelar a natureza jurídica de processo objetivo, sem partes, onde não se discute relação jurídica concreta, não comporta qualquer espécie de execução, donde não se pode concluir pela possibilidade jurídica de suspensão de eficácia de liminar deferida em processo de fiscalização abstrata de leis ou atos normativos” (Agravo Regimental na Petição n. 1.543/SP, Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 9.11.2001).

Confirmam-se também os julgados a seguir: Pet n. 2.701, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 19.3.2004; SL n. 10-AgR/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 16.4.2004; Pet n. 3.424-AgR/MG, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 23.9.2005; e SL n. 73-AgR/MG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 29.5.2009.

13. No julgamento de agravo regimental interposto contra a

SL 1045 / RS

aplicação desse entendimento jurisprudencial, Relatora a Ministra Ellen Gracie, no exercício da Presidência deste Supremo Tribunal, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou sua posição em sentido contrário e ressaltou:

“No que se refere à admissibilidade do pedido de suspensão de liminar, data maxima venia, entendo cabível a aplicação do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, ainda que a medida cautelar tenha sido deferida em sede de ação de controle abstrato de constitucionalidade.

Com efeito, seja pela possibilidade de repercussão da decisão estadual no âmbito federal, seja pelo cabimento de recurso extraordinário contra acórdão proferido no processo objetivo (RE 190.985/SC, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, DJ 24.8.2001; RE 161.390/AL, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª T., DJ 27.10.1994; RE 421.256/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª T., DJ 24.11.2006; Rcl 596/MA, de minha relatoria, Pleno DJ 13.6.2003), não se justifica o óbice ao uso da suspensão de liminar instituída pela Lei nº 8.437, de 1992.

Aliás, em precedentes que aproveitam à espécie, esta Corte não só concedeu efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto contra acórdão que julgou ação direta de inconstitucionalidade no âmbito estadual (RE 161.390-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 23.4.1993), como também já acolheu pedido de suspensão de liminar deferida por Tribunal de Justiça dos Estados, em ADI proposta perante as Cortes Estaduais (SL 104/SP, decisão monocrática da lavra do Min. Nelson Jobim, DJ 17.3.2006)” (Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 75/MG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 13.6.2008).

Apesar de não ter sido enfrentada a questão naquela oportunidade, pelo prejuízo do requerimento pela substituição da medida cautelar com o julgamento de mérito da ação direta estadual, o Ministro Gilmar Mendes, no exercício da Presidência deste Supremo Tribunal Federal, deferiu, por exemplo, as seguintes suspensões de liminar: SL n. 255/GO, DJe 1ª.9.2008; SL n. 258/GO, DJe 18.12.2008; SL n. 292/PE, DJe 14.4.2009; SL n. 287/SP, DJe 18.5.2009; e SL n. 286/MG, DJe 5.8.2009.

SL 1045 / RS

14. Em 19.3.2014, o Plenário deste Supremo Tribunal, por unanimidade, mitigou o entendimento até então assentado, confirmando, no julgamento de agravo regimental, o cabimento do pedido de Suspensão de Liminar n. 423/RS, ajuizada pelo Rio Grande do Sul para suspenderem-se os efeitos de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça gaúcho que, em ação direta de inconstitucionalidade estadual, tinha afastado a aplicação do teto constitucional previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição aos proventos de inativos, em contrariedade à jurisprudência deste Supremo Tribunal.

O Ministro Joaquim Barbosa salientou que a execução imediata do acórdão pelo qual afastada a aplicação do teto resultaria em ameaça à ordem pública, pelo que ponderou ser recomendável a suspensão da decisão:

“Quanto à preliminar de não cabimento da medida, entendo que o processo justifica e admite o conhecimento da contracautela, uma vez que o deferimento da liminar e a posterior conclusão pela procedência da ação direta destinam-se a preservar situação concreta e possuem efeitos financeiros imediatos, que consistem na possibilidade de os aposentados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) receberem proventos superiores ao teto constitucional.

Basta ver que o conteúdo do ato normativo impugnado na origem, expedido pela presidência da corte de contas em 16.06.2010, indica como fundamentos diretos o art. 37, XI e § 12 da Constituição e o art. 17 do ADCT.

Nesse contexto, a ordem judicial que restabelece a situação anterior, ainda que amparada no princípio da irredutibilidade, possui impacto direto sobre a ordem pública, considerada sob o prisma constitucional, razão pela qual se deve admitir a impugnação da sua eficácia por meio da suspensão da liminar.

Sem desconsiderar corrente em sentido contrário, entendo que a situação admite o cabimento da medida de contracautela, na linha do voto proferido pelo min. Gilmar Mendes no julgamento da Pet 2.701-AgR, ocorrido em 08.10.2003. Naquela oportunidade, muito embora tenha sido reconhecida a prejudicialidade daquele processo, houve

SL 1045 / RS

discussão deste Plenário a respeito do tema do cabimento da suspensão. Extrai-se do voto do min. Gilmar Mendes, neste ponto, a preocupação com o impacto das decisões proferidas em sede de controle concentrado pela justiça estadual, as quais não poderiam ser questionadas se não existisse mecanismo efetivo de controle perante este Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, afasto a preliminar de não conhecimento da medida” (Plenário, DJe 11.4.2014).

15. Conquanto haja manifestações judiciais em sentido contrário, é possível a suspensão de decisões cautelares proferidas por Tribunais de Justiça estaduais em controle abstrato, quando da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas devidamente demonstrada pelo requerente no caso concreto, em situações excepcionais, conforme ressaltado pelo Ministro Joaquim Barbosa na Suspensão de Liminar n. 746-MC/SP:

“A suspensão de liminar é medida profundamente invasiva do devido processo legal judicial, na medida em que satisfeita com cognição sumaríssima, de paupérrimo contraditório e por iniciativa monopolizada pelo Estado, em desfavor de demandas apresentadas pelo cidadão.

Por atravessar o curso normal do processo perante os demais órgãos jurisdicionais, dotados de extensa competência e legitimidade para conhecer com amplitude os fatos e os direitos alegados, o uso indiscriminado das contracautelas excepcionalíssimas leva ao desprestígio da função jurisdicional.

Para evitar a violação dos princípios do contraditório, da ampla defesa, da eficácia da jurisdição e da responsabilidade do Estado por danos advindos de atos lícitos ou ilícitos, a interpretação dos requisitos de cabimento da suspensão de liminar deve ser rigorosa, com a demonstração imediata e inequívoca de risco de ruptura social ou de ruína institucional.

Deve a parte-requerente demonstrar específica e analiticamente que a manutenção do ato irá levar àquela situação de catástrofe

SL 1045 / RS

nacional, como descrita pelo Juiz da Suprema Corte de Israel, Aharon Barak.

Conforme decidido por esta Suprema Corte, o risco hipotético ou potencial de grave lesão aos interesses públicos não é suficiente para deferimento do pedido de suspensão (SS 4.242-AgR, rel. min. Cezar Peluso, Pleno, DJ e de 02.06.2011).

O rigor é ainda mais elevado em se tratando de decisão proferida em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade estadual, realizado no contexto de ente federado autônomo” (SL n. 746/SP, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJe 3.2.2014).

16. A doutrina também reconhece amplitude maior na utilização da medida de contracautela, conforme lição de Leonardo Carneiro da Cunha:

“Na verdade, passou-se a adotar, por convenção ou por tradição, a terminologia suspensão de segurança, porquanto o pedido de suspensão foi, originariamente, criado para o processo de mandado de segurança, com vistas a suspender os efeitos da liminar ou da segurança concedida.

Atualmente, contudo, o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante” (A Fazenda Pública em Juízo. Forense, p. 602-603).

17. De se analisar, ainda, o cabimento de recurso extraordinário contra decisão exarada em ação direta de inconstitucionalidade estadual, pois a competência deste Supremo Tribunal para o exame do pedido de contracautela só se instaura quando presente também a recursal. Sobre a matéria acentuou, por exemplo, o Ministro Celso de Mello:

“Cabe registrar, por necessário, não obstante o teor do despacho

SL 1045 / RS

por mim exarado na Pet nº 1.120-SP - e cujos fundamentos vim a rever em sucessivas decisões posteriores (Pet nº 1.458-CE - Pet nº 1.653-MG e Pet nº 1.657-SP, v.g.) -, que, ante a abrangência da cláusula inscrita no art. 4º da Lei nº 8.437/92, tenho admitido a possibilidade de sua aplicação às medidas cautelares concedidas pelos Tribunais de Justiça, em sede de controle normativo abstrato.

É importante assinalar, neste ponto, para efeito de incidência do preceito legal em questão, que a competência monocrática do Presidente do Supremo Tribunal Federal, tratando-se de provimento cautelar deferido por Tribunal de Justiça, com fundamento na atribuição que lhe foi outorgada pelo art. 125, § 2º, da Carta Política, somente ficará caracterizada, se se reconhecer que também incumbe, à Suprema Corte, o conhecimento do pertinente recurso extraordinário interponível contra a decisão, que, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, vier a ser proferida pela Corte judiciária local.

Isso significa, portanto, nas situações que justificam a providência extraordinária a que se refere o art. 4º da Lei nº 8.437/92, que a competência do Presidente desta Corte representa uma necessária derivação da competência recursal do próprio Supremo Tribunal Federal.

Em consequência, desde que configurada essa competência recursal, aí, também, restará caracterizada a atribuição monocrática do Presidente do Tribunal para apreciar o pedido de contracautela formulado pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica de direito público interessada. (...)

Cabe lembrar, a esse propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que tem reconhecido a legitimidade da instauração, perante qualquer Tribunal de Justiça, do processo de fiscalização normativa abstrata de leis ou atos normativos estaduais ou municipais questionados em face da Carta Estadual, mesmo que esta reproduza, no ponto, princípio de observância compulsória inscrito na própria Constituição da República, admitindo-se, em tal específica hipótese, a possibilidade de controle recursal extraordinário por esta Suprema Corte (RTJ 152/371-373).

Esta Corte, ao apreciar tal específica questão - após acentuar a admissibilidade de ação direta perante Tribunal de Justiça, em cujo

SL 1045 / RS

âmbito se impugne diploma local, sob a alegação de ofensa a normas constitucionais estaduais 'que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados' -, deixou assentado, na matéria, o pleno cabimento de recurso extraordinário, se a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça à regra inscrita na Carta estadual, 'que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados', contrariar o sentido e o alcance da Constituição da República (RTJ 147/404, Relator p/acórdão Ministro MOREIRA ALVES). (...)

Não há dúvida, portanto, tratando-se de norma local questionada em face da Constituição do Estado-membro, que é do Tribunal de Justiça a competência para, em sede originária, processar e julgar a concernente ação direta de inconstitucionalidade, ainda que o parâmetro de controle - que somente pode residir na Carta estadual (RTJ 134/1066, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - reproduza, ele próprio, normas de observância compulsória impostas pela Lei Fundamental da República.

Essa orientação firmada pelo magistério jurisprudencial da Suprema Corte, ao ensejar, na situação referida, a possibilidade jurídico-processual de interposição de recurso extraordinário contra decisões emanadas de Tribunais de Justiça, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, legítima, não só o exercício, pela Corte judiciária local, da atribuição que lhe foi conferida pela Constituição Federal (art. 125, § 2º), mas autoriza a prática, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, da competência monocrática a que alude a Lei nº 8.437/92 (art. 4º)" (Petição n. 1.654/MG, DJ 18.2.1999).

18. Na espécie vertente, a pretensão de serem declarados inconstitucionais dispositivos da Lei gaúcha n. 14.750/2015 fundamenta-se na afronta a normas constitucionais estaduais de reprodução obrigatória, como assume a Associação Autora na inicial da ação direta de inconstitucionalidade: *"Almeja-se a declaração de inconstitucionalidade do Art. 3º, I e II; Art. 4º (neste caso, interpretação conforme a Constituição); Art. 6º, § 1º; Art. 16, parágrafo único e Art. 17, todos da lei Estadual Complementar n. 14.750, de 15 de outubro de 2015 (Doc. 02), em face de violação de normas contidas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, seja em razão de*

SL 1045 / RS

normas de reprodução (v.g., Art. 2º, Art. 40, Art. 93, Art. 95, I, todos da CF/88), seja por conta de normas remissivas (v.g., aquelas decorrentes do Art. 1º, da Constituição Estadual).

Em termos sumarizados, tem-se que os fundamentos da presente ação direta, correspondem aos seguintes argumentos: (i) da violação ao princípio da separação ou equilíbrio entre os Poderes, (ii) da violação à noção de simetria entre os Entes Federados, (iii) violação às normas de aposentadoria dos Magistrados e (iv) violação ao caráter unitário da Magistratura" (fl. 5 do e-doc. 3).

Ao indeferir a medida liminar requerida na Reclamação n. 25.283/RS, na qual examinada a alegada usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar a constitucionalidade de dispositivos da Lei gaúcha n. 14.750/2015, o Ministro Celso de Mello assentou que *"esta Suprema Corte também tem admitido, como parâmetro de confronto, para os fins a que alude o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a referência constante de dispositivos, que, inscritos no texto da Constituição estadual, reproduzem regras positivadas na Constituição Federal"* (fls. 9-10 do e-doc. 26), a autorizar a interposição de recurso extraordinário contra o acórdão proferido pelo Tribunal estadual, em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal: Reclamação n. 383, Relator para acórdão o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 21.5.1993, e Agravo Regimental na Petição n. 2.788, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 31.10.2003.

19. Com a medida de contracautela, busca-se evitar grave lesão aos valores legalmente tutelados, resultante da execução de medida de urgência caracterizada pela provisoriedade, seja pela natureza precária da medida liminar, seja pela possibilidade de reversão da decisão contrária ao Poder Público, resguardando-se a eficácia de decisão a ser proferida em eventual recurso especial ou extraordinário.

Para garantir-se a eficácia de decisão a ser proferida no recurso extraordinário eventualmente interposto contra acórdão proferido por

SL 1045 / RS

Tribunal estadual em controle abstrato, cabível é o requerimento de contracautela para suspensão da medida cautelar, cujo deferimento não prescinde da demonstração de efeitos concretos e imediatos, causadores de grave lesão aos valores tutelados pela legislação de contracautela, advindos da subtração dos efeitos da lei questionada.

20. Cabível a medida de contracautela, cumpre examinar a existência de situação a justificar o deferimento do pleito, não servindo para tanto a alegação de manifesta ilegitimidade da Associação Autora para representar interesses dos servidores do Poder Judiciário, por cuidar-se na origem de ação de controle abstrato de constitucionalidade, cujo requisito da pertinência temática para atuação dos legitimados especiais não é afastado quando o vício de inconstitucionalidade apontado for idêntico para todos os destinatários da norma questionada, tornando viável a declaração de inconstitucionalidade “*para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.364, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 13.5.2011).

21. Em juízo preambular sobre a matéria de fundo, nos limites permitidos na medida em espécie, pelo qual se afere a viabilidade, em tese, de reversão do ato judicial cujos efeitos se busca suspender, comprovam-se plausíveis os argumentos apresentados pelo Estado Requerente, secundados pelo Procurador-Geral da República, no sentido da higidez constitucional do modelo instituído pela Lei Complementar gaúcha n. 14.750/2015:

“Não há que se falar em inobservância ao modelo instituído no âmbito federal, pois o art. 249 da Constituição da República atribui a cada ente federativo a faculdade de criar unidade gestora, sob a forma de um ou mais fundos, para assegurar o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões a servidores públicos e seus dependentes.

E ainda, inexistente modelo central de observância compulsória, porquanto a EC 41/2003, ao alterar o art. 40, § 15, da Lei Fundamental, fixou a competência do Governador de Estado para

SL 1045 / RS

propor a lei instituidora do regime de previdência complementar, e não atribuiu, de forma expressa, a cada poder e órgão autônomo, a competência legislativa para criar seu próprio ente.

A opção legislativa da União de criar, mediante a Lei 12.628/2012, três fundos distintos para esse fim, não impede que Estados adotem outras conformações de suas entidades, até em virtude do princípio federativo, que preconiza maior espectro de liberdade dos entes federados. Na verdade, a estrutura dos fundos dependerá muito mais dos objetivos atuariais traçados para o longo prazo pelo ente federativo do que da divisão política de poder propriamente dita.

Consigne-se, ademais, que o regime jurídico de previdência de membros e servidores de poderes e órgãos autônomos não tem relação direta com o exercício da autonomia desses mesmos poderes e órgãos. Em consequência, o fato de haver fundação única para todos os agentes públicos de determinada unidade da federação não fere a independência e o equilíbrio que deve haver entre os poderes.

A lei gaúcha busca atribuir representação apropriada aos poderes e órgãos autônomos no Conselho Deliberativo e no Conselho Fiscal da entidade de previdência, cujos membros serão 'indicados pelo Governador, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública' (art. 53).

Também não prospera o argumento alusivo à necessidade de lei complementar dispor sobre a aposentadoria em debate, uma vez que o próprio art. 93,VI, da Constituição da República prevê que 'a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40'' (fls. 11-12 do e-doc. 24).

22. Relevante o fundamento aproveitado pela Procuradoria-Geral da República para promover o arquivamento da representação de inconstitucionalidade requerida pelos Presidentes do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, pelo Procurador-Geral de Justiça e pelo Defensor Público-Geral do Rio Grande do Sul contra dispositivos da Lei estadual n. 14.750/2015, nos seguintes termos:

“a criação de uma só entidade mais bem atende aos princípios constitucionais da eficiência, da finalidade e da economicidade, uma

SL 1045 / RS

vez que, ao mesmo tempo, reduz e evita superfetação de custos de administração (com pessoal, equipamentos, imóveis etc.) e aumenta a própria sustentabilidade da entidade, porquanto abrange maior massa de participantes do fundo de previdência e, com isso, enseja maior poder econômico e de negociação, ganhos de escala em investimentos financeiros e maior equilíbrio atuarial.

Tampouco se pode afirmar que o modelo adotado no Rio Grande do Sul ofende a simetria, dada a adoção de formato diverso daquele da esfera federal, o qual instituiu fundos distintos para cada um dos poderes. A opção legislativa da União de criar, mediante a Lei 12.628/2012, três fundos distintos para esse fim, não impede que estados adotem outras conformações de suas entidades, até em virtude do princípio federativo, que preconiza maior espectro de liberdade dos entes federados, quando não houver modelo central de observância compulsória. Na verdade, a estrutura dos fundos dependerá muito mais dos objetivos atuariais traçados para o longo prazo pelo ente federativo do que da divisão política de poder propriamente dita.

Para alguns, o modelo federal pode não ter sido o melhor, do ponto de vista da eficiência, da economicidade e da sustentabilidade financeira e previdenciária das entidades de previdência complementar, de modo que não consultaria o interesse público impô-lo aos entes menores da federação. De toda sorte, dado o contingente de agentes públicos potencialmente participantes dessas entidades, na órbita federal, trata-se de realidade bem distinta da de cada estado e município, individualmente considerado” (fls. 45 e 47 do e-doc. 5).

23. A despeito da alegada ofensa à autonomia do Poder Judiciário, noticia-se o encaminhamento, pelas mesmas autoridades, de expediente para consideração da Assembleia Legislativa nos debates sobre o projeto de lei do qual resultou a Lei Complementar n. 14.750/2015, no qual manifestaram a vontade política dessas instituições de integrarem conjuntamente fundo próprio de previdência complementar (Ofício n. 173/2015-SECPRES, e-doc. 20).

Tanto mostra reconhecimento, por aquelas instituições, da

SL 1045 / RS

autonomia dos entes federados para estruturarem, pelo processo democrático de elaboração legislativa, sujeito a pressões sociais legítimas, seu sistema de previdência complementar, o que se deu na espécie vertente, pelo que não se vislumbra, em juízo inicial e precário, próprio da contracautela, situação de “concreta ameaça às prerrogativas” dos membros da magistratura (fl. 10 do e-doc. 6).

24. Não se pode menosprezar a gravidade e a intensidade da crise nas finanças públicas experimentada pelo Estado requerente, sendo notória a dificuldade no custeio de despesas mínimas indispensáveis à garantia da regularidade dos serviços básicos previstos na Constituição da República, levando o Chefe do Poder Executivo do Rio Grande do Sul a adotar a medida de declaração de calamidade financeira pelo Decreto n. 53.303, de 21.11.2016.

25. A instituição do sistema fechado de previdência complementar apresenta-se como tentativa de harmonizar a ordem social com a ordem financeira, como realçado pelo Estado Requerente na documentação juntada ao processo eletrônico:

“O Rio Grande do Sul registra um desequilíbrio histórico na previdência pública que gerou, em 2015, um déficit de R\$ 8,5 bilhões. Esse valor corresponde aos recursos do Tesouro utilizados para pagar a aposentadorias e pensões, cujas contribuições (receitas) foram muito menores do que os benefícios pagos. (...)

Nos últimos anos, buscou-se novas alternativas, mas nenhuma representou uma mudança estrutural. Em 2011, foi criado o Fundoprev para o depósito das contribuições civis e militares, que ficaram apartadas do Caixa Único para pagamentos no futuro. Os servidores mais antigos não depositam suas contribuições nesse fundo e continuam tendo aposentadorias e pensões pagas pelo Tesouro.

Assim, para os servidores que ingressaram no Estado a partir de 18/07/2011, o FundoPrev permitiu maior transparência às contribuições, mas manteve o mesmo modelo de contribuição de 13,25% dos servidores, sendo o Tesouro do Estado do garantidor dos benefícios. Segundo dados do Balanço Geral do Estado 2015, o

SL 1045 / RS

Fundoprev já apresenta um déficit atuarial estimado em R\$ 5,4 bilhões.

A partir de agora, essa perspectiva muda porque a Previdência Complementar inova na forma de contribuição e do pagamento dos benefícios para os novos servidores. Dessa forma, auxiliará para reverter esse desequilíbrio atuarial do Fundoprev” (fl. 16 do e-doc. 4).

A situação apresentada nesse documento evidencia vantagem do novo sistema, não prejuízo aos juízes e servidores do Judiciário:

“Exemplo: Servidor R\$ 9.000,00

Hoje! Atualmente, um servidor que ganha R\$ 9.000,00, por exemplo, contribui para sua previdência com uma alíquota de 13,25% sobre esse valor, o que corresponde a um desconto de R\$ 1.192,50. A contribuição patronal também é de R\$ 1.192,50. Ao se aposentar, ele receberá um valor calculado pela média das 80% maiores remunerações que serviram de base para as contribuições previdenciárias durante sua carreira.

O que muda! No novo regime, esse mesmo servidor e o Tesouro seguem destinando 13,25% cada, porém até o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente fixado em R\$ 5.189,82. Ou seja, a contribuição de cada parte será de R\$ 687,65.

Para receber um valor maior, o servidor fará uma contribuição complementar ao excedente sobre o teto de R\$ 5.189,82. No caso do servidor que recebe R\$ 9.000,00 o excedente (também chamado de ‘Salário de Participação’) é de R\$ 3.810,18. Sobre esse valor, a contribuição adicional poderá ser de 4,5% a 7,5%. Se optar pelo índice de 7,5%, serão mais R\$ 285,76. O Tesouro deposita outros R\$ 285,76. Essa contribuição será totalmente revertida à RS-PREV, que fará a gestão das aposentadorias e pensões acima do teto do RGPS, ou seja, a Previdência Complementar.

Assim, além do benefício limitado aos R\$ 5.189,82 do ‘regime geral’, o valor que receberá da Previdência Complementar não é definido. Dependerá do montante dos aportes que fizer junto com o Estado e de seu tempo de contribuições, além da rentabilidade líquida das aplicações dos recursos. (...) Para ampliar sua poupança, também

SL 1045 / RS

terá a opção de fazer contribuições acima de 7,5%, porém a contrapartida máxima do Estado fica nos 7,5%” (fl. 24).

26. Apesar de sentida a maior vantagem na implantação do sistema de previdência complementar pelo Estado apenas quando do pagamento do benefício previdenciário, limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social, o exemplo acima demonstra a ocorrência de economia imediata nos cofres públicos, correspondente ao valor mínimo de R\$219,09 por mês na contribuição patronal do exemplo dado (R\$973,41 = R\$687,65 + R\$285,76), resultante da diferença com o valor devido no regime próprio de previdência social (R\$1.192,50).

27. Pode-se alegar que a manutenção do sistema de repartição simples, no qual os recursos das contribuições dos servidores são destinados a cobrir os gastos com as atuais aposentadorias e pensões, compensaria o prejuízo verificado.

A manifesta insolvência do sistema atual, contudo, com a escalada do déficit previdenciário, demonstra a falácia do argumento, pelo que é destituída de fundamento a alegação de imprescindibilidade de adoção de medidas na busca do reequilíbrio financeiro e fiscal do Estado, ainda que os efeitos se mostrem apenas no longo prazo.

28. Ao ser inviabilizado aos servidores do Poder Judiciário gaúcho (incluída a magistratura) que ingressassem no novo regime previdenciário, pela medida cautelar cujos efeitos se busca suspender, promoveu-se inequívoco prejuízo ao Rio Grande do Sul, postergando-se a implementação de solução preconizada desde 1998 pela Emenda Constitucional n. 20.

29. Tampouco a preservação dos efeitos da legislação impugnada tornaria irreversível o quadro dela resultante, considerada a natureza de capitalização da previdência complementar, caracterizada “*pela formação de contas individuais, abastecidas preponderantemente pelos recursos da parte-*

SL 1045 / RS

interessada, numa espécie de poupança” (Suspensão de Liminar n. 700/GO, Ministro Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJe 28.5.2013), a facilitar, portanto, a portabilidade dos recursos ao plano de previdência complementar surgido de eventual procedência da ação direta de inconstitucionalidade objeto desse pedido de suspensão.

30. O risco na manutenção do modelo de gestão adotado pela lei estadual impugnada residiria, portanto, na presunção de má gestão dos recursos destinados ao fundo de previdência complementar, cujos efeitos seriam disseminados indistintamente a todos os servidores participantes desse regime, o que não parece suficiente para justificar a suspensão dos efeitos de dispositivos da lei impugnada.

31. Não se ignora advirem do plano único de previdência complementar no Estado questões que merecem maior reflexão, como a eventual imprescindibilidade de reestruturação orçamentária a partir da centralização no pagamento dos benefícios, consideradas as dotações destinadas às contribuições patronais e o vínculo com a autonomia administrativa e financeira dos órgãos dos poderes e entes estatais aos quais vinculados.

Esses, contudo, são temas para aprofundamento na apreciação do mérito da ação direta de inconstitucionalidade estadual e no recurso extraordinário eventualmente interposto, não sendo a medida de contracautela o instrumento adequado para trazer a exame do Supremo Tribunal Federal questão que constitui o mérito da ação na origem.

32. Pela potencialidade lesiva do ato decisório tendo em vista os interesses públicos relevantes assegurados em lei, a prudência e o bom senso recomendam que se suspenda o efeito da medida cautelar objurgada, sem que isso signifique antecipação de entendimento sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei gaúcha n. 14.750/2015.

SL 1045 / RS

33. Pelo exposto, defiro o requerimento para suspender os efeitos da medida cautelar deferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70071053235 até o trânsito em julgado do acórdão de julgamento de mérito.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 11 de novembro de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Presidente

Impresso por: 391.400.400.20 SL 1045
Em: 29/12/2017 - 15:10:47