

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 51.369 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
RECLDO.(A/S) : RELATOR DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70083852905 E Nº 70083736603 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : FEDERAÇÃO SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - FESSERGS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul, pelo Governador e pelo Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul “*objetivando preservar a competência dessa Excelsa Corte, usurpada nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 70083852905 (CNJ nº 0023649- 86.2020.8.21.7000) e nº 70083736603 (CNJ nº 0012019-33.2020.8.21.7000), em trâmite perante o Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul*”.

Na peça inicial, a parte Reclamante apresenta as seguintes razões de fato e de direito:

A Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul – FESSERGS – ajuizou, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a Ação Direta de Inconstitucionalidade tombada sob o nº 0012019-33.2020.8.21.7000, objetivando, em sede liminar, a suspensão da vigência e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade da

íntegra da Lei Complementar Estadual nº 15.429/2019, por vício formal decorrente da afronta ao artigo 63 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ou, sucessivamente, dos artigos 1º, I (na parte em que inseriu os §§ 5º e 6º no artigo 10-A da Lei Complementar Estadual nº 13.758/2011), 1º, III (na parte em que inseriu os §§ 5º e 6º no artigo 15 da Lei Complementar Estadual nº 13.758/2011), 2º, II (que incluiu os §§ 5º, 6º e 7º no artigo 16 da Lei Complementar Estadual nº 15.142/2018), 2º, III (que deu nova redação ao artigo 28 da Lei Complementar nº 15.142/2018), 2º, V (que alterou o artigo 30 da Lei Complementar nº 15.142/2018), 2º, VII (que incluiu o artigo 34-A à Lei Complementar Estadual nº 15.142/2018), 4º, 5º e 6º do mesmo diploma, todos por vícios materiais, além do artigo 8º, tachado de formalmente inconstitucional.

Na sequência, a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS – e outros ajuizaram, na mesma Corte, a Ação Direta nº 0023649-86.2020.8.21.7000, que foi distribuída por prevenção, na qual se postulou, inclusive liminarmente, a declaração da inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º, excetuados os incisos VI e VII deste último, e 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei Complementar Estadual nº 15.429/2019 e, “por via de consequência direta”, dos artigos 1º, V, §§ 1º e 2º, VIII, § 1º, 2º, 4º, caput, 5º, 6º, 7º e 8º da Emenda Constitucional nº 78/2020.

O sobredito diploma estadual incorporou à legislação doméstica as modificações normativas decorrentes da reforma da previdência engendrada, no âmbito nacional, pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que, a seu turno, desafiou o ajuizamento de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto a essa Excelsa Corte, tombadas sob os nº 6254, 6255, 6258 e 6271, distribuídas à Relatoria do eminente Ministro Luís Roberto Barroso.

Em apreciação conjunta dos pleitos liminares deduzidos nas duas demandas originárias, o e. Desembargador Relator proferiu decisões (fls. 443/480 dos autos nº 0012019-33.2020.8.21.7000; 1259/1297 dos autos nº 0023649-86.2020.8.21.7000), determinando a suspensão da vigência dos

normativos insertos nos artigos 10-A, § 5º e 15, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 13.758/2011, com a redação dada pela LCE nº 15.429/2019, “conferindo-se a tais dispositivos interpretação conforme à Carta Constitucional Estadual segundo a qual sua aplicabilidade depende de ampla e posterior apuração do estado de persistência do déficit atuarial dos regimes financeiros do RPPS (...)”. A esse mesmo ensejo, determinou-se a suspensão do artigo 4º da LCE nº 15.429/2019 e, por arrastamento, do artigo 3º da Instrução Normativa IPE PREV nº 01/20. Ainda, foi determinada a suspensão de parte da regra de transição contida no artigo 5º da Emenda Constitucional nº 78/2020, igualmente por violação ao princípio da razoabilidade, e, também, por aparente violação aos princípios do direito adquirido e da segurança jurídica.

Contra essas decisões, os ora peticionantes aforaram pedido de Suspensão de Liminar junto à Presidência dessa e. Corte, autuada como SL 1310, e, sucessivamente, interpuseram agravos internos nos autos originários, nos quais repisaram a preliminar, antes articulada nas informações preliminares prestadas (fls. 906/1252 dos autos nº 0023649-86.2020.8.21.7000), de necessidade de sobrestamento do feito até o julgamento das ADIs nº 6254, 6255, 6258 e 6271 por esse Pretório Excelso.

Em decisão proferida em 21/04/2020, o e. Ministro Dias Toffoli, então Presidente dessa e. Corte, deferiu o pedido liminar deduzido na SL 1310, sob os seguintes fundamentos (grifos no original):

(...)

Nada obstante, em sessão de julgamento realizada em 30/11/2020, o Órgão Especial da Corte *a quo* desproveu os agravos internos, tombados sob os nº 0062272-25.2020.8.21.7000 e 0062286-09.2020.8.21.7000, interpostos em face do mesmo pronunciamento sobrestado, restando os acórdãos assim ementados (grifos acrescidos):

(...)

Conforme demonstrativos de consulta aos andamentos processuais em anexo, mais recentemente, as ações diretas em

testilha foram incluídas na pauta da sessão de julgamento a se realizar no dia 24 do mês corrente.

Na sequência, as proponentes da ADI nº 0023649-86.2020.8.21.7000 requereram, em petição protocolada em 23/12/2021 (fls. 1794/1798), o adiamento do julgamento, em razão da proximidade da data com o fim do recesso judiciário, o que restou indeferido pelo e. Desembargador Relator no despacho das fls. 1799/1801, de 07/01/2022.

Diante desses fatos, que revelam que a Corte *a quo* conferiu tramitação e processamento aos processos à revelia da pendência de julgamento das ADIs ajuizadas perante esse Pretório Excelso, bem como a iminência de julgamento do mérito das ações originárias, a Reclamação Constitucional revela-se instrumento apto e adequado à preservação da competência do Supremo Tribunal Federal, conforme se passa a expor.

2. CABIMENTO DA PRESENTE RECLAMAÇÃO

No caso concreto, a lesão à competência dessa Excelsa Corte consubstancia-se na deliberação do Tribunal *a quo* de processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade cujos parâmetros e objetos coincidem, ainda que parcialmente, com os das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6254, 6255, 6258 e 6271, de relatoria do e. Ministro Luís Roberto Barroso, em descompasso com a iterativa jurisprudência dessa e. Corte, segundo a qual é imperativa a suspensão das ações objetivas em trâmite nos Tribunais locais quando verificada a identidade da controvérsia constitucional e submetida a ação de controle concentrado à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

(...)

3. DOS FUNDAMENTOS.

(...)

Nas hipóteses em que a legislação doméstica colide, em tese, com normas da Carta da República qualificadas como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas ou, ainda, com dispositivos da Constituição Estadual que reproduzam normas daquela, afigura-se possível o

acionamento concomitante das jurisdições constitucionais do Supremo Tribunal Federal e da Corte local. Nessas situações, cumpre ao Tribunal de Justiça sobrestar a tramitação das ações diretas de sua competência até o julgamento dos feitos sob apreciação da Suprema Corte, consoante firme orientação jurisprudencial, exemplificada pelos seguintes precedentes:

(...)

Na espécie, as ações de controle concentrado originárias insurgem-se, entre outras disposições, contra a instituição de alíquotas escalonadas e progressivas de contribuição previdenciária previstas nos artigos 10-A, § 1º, V a VIII, e 15, § 1º, V a VIII, da LCE nº 13.758/2011, com a redação dada pela LCE nº 15.429/2019, acoimada de inconstitucional por alegadas violações aos princípios da vedação ao confisco e da capacidade contributiva e ao direito de propriedade, esculpido, respectivamente, nos artigos 150, IV, 145, § 1º, e 5º, XXII, da Constituição Federal, preceitos de reprodução obrigatória e cuja observância se impõe também por força do artigo 1º da Constituição Estadual. Articulam, ainda, contra a suposta ausência de correlação entre a arrecadação com as alíquotas progressivas e os valores que serão recebidos a título de aposentadoria, bem como quanto à possibilidade de ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária no caso de déficit previdenciário, esculpida no § 1º-A do artigo 149 da Constituição Federal, no qual se ancoram as disposições dos artigos 10-A, § 5º, e 15, § 5º, da LCE nº 13.758/2011, com a redação dada pela LCE nº 15.429/2019, e 4º deste diploma. A fim de ilustrar as alegações, transcrevem-se excertos da inicial da ADI nº 0023649-86.2020.8.21.7000 (grifos no original):

(...)

Trata-se de alíquotas e bases de cálculos exatamente idênticas às devidas pelos servidores públicos da União por força do artigo 11 da EC nº 103/2019, *in verbis*:

(...)

Anote-se que, nos termos do § 4º do artigo 9º da mesma EC nº 103/19, é vedado aos entes subnacionais “estabelecer

alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social”. Assim, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, em que a existência do déficit atuarial do RPPS é evidente e incontroversa, a adoção de alíquotas inferiores às previstas nas normas estaduais impugnadas implicaria frontal malferimento a dispositivo da Emenda à Constituição Federal, cuja competência para fiscalização abstrata recai, como visto, exclusivamente sobre essa e. Corte.

Como historiado, as mesmas questões submetidas à Corte a quo foram veiculadas nas iniciais das ADIs n° 6254, 6255, 6258 e 6271, que impugnam, entre outras disposições, o artigo 149, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n° 103/2019, no qual reside a autorização constitucional para a progressividade de alíquotas, bem como o supratranscrito § 1º do artigo 11 da própria Emenda. Além disso, a ADI n° 6255 debate-se também contra o supracitado 9º, § 4º, da EC n° 103/2019 - do qual decorre a obrigatoriedade de adoção, no mínimo, das alíquotas previstas no mencionado artigo 11 no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul -, bem como contra o § 1º-A do artigo 149 da Constituição Federal, igualmente atacado na ADI n° 6258, no qual se lastreiam, como dito, os §§ 5º dos artigos 10-A e 15 da LCE n° 13.758/2011, com a redação dada pela LCE n° 15.429/2019, *verbatim*:

(...)

Os mencionados feitos foram distribuídos à Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que, de plano, determinou a aplicação do rito abreviado do artigo 12 da Lei n° 9.868/1999, não tendo havido, destarte, deferimento de liminar. Em decisões publicadas em 19/05/2020 nas quatro ADIs citadas, o e. Ministro Relator apreciou expressamente o pleito cautelar concernente às alíquotas progressivas, tendo-o indeferido, nas seguintes letras:

(...)

Destarte, verifica-se que as insurgências veiculadas nas ADIs originárias, conquanto se dirijam formalmente à LCE nº 15.429/2019, voltam-se, de fato, contra as alterações normativas operadas no ordenamento jurídico pátrio pela EC nº 103/2019, em relação à qual falece à Corte *a quo* competência para proceder à fiscalização abstrata de constitucionalidade, de modo que o processamento daqueles feitos configura usurpação de competência desse e. Sodalício.

Ainda que assim não fosse tendo em conta que as normas estaduais impugnadas limitaram-se, nos aspectos aqui destacados, a assimilar as disposições da Emenda federal, bem como a coincidência de parâmetros invocados nas ADIs em tramitação na Corte *a quo* e nesse e. STF, forçoso reconhecer a identidade da controvérsia constitucional, a ensejar, como visto, a imperativa suspensão dos feitos originários até o deslinde da questão por esse Pretório Excelso.

(...)

Diante do exposto, forte na jurisprudência consolidada desse e. Supremo Tribunal Federal, revela-se inviável o processamento das ADIs originárias neste momento, impondo-se, para a preservação da competência desse e. STF, a suspensão dos feitos até o julgamento das ADIs nº 6254, 6255, 6258 e 6271.

Ao final, requer a concessão de medida liminar para suspender o processo. No mérito, pede *“seja julgada procedente a presente Reclamação, para cassar as decisões que determinaram o processamento das ADIs originárias na pendência do julgamento das ADIs nº 6254, 6255, 6258 e 6271, como forma de preservar a competência desse Excelso Supremo Tribunal Federal”*.

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento de Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

RCL 51369 MC / RS

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei;

(...)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Com a publicação do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se as hipóteses de cabimento da Reclamação, passando a ser possível a utilização do instituto nas seguintes hipóteses:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.

RCL 51369 MC / RS

Inicialmente, registre-se que esta ação foi aqui protocolada em 14/1/2022. Conforme informação obtida no sítio eletrônico do TJRS, os processos os quais se busca sobrestar encontram-se em tramitação, incluídos em pauta de julgamento colegiado para o dia 24/1/2022. Assim, **não incide**, ao caso sob exame, o inciso I do parágrafo 5º do artigo 988 do CPC, que assimilou pacífico entendimento desta CORTE, materializado na Súmula 734 (*“não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”*).

Passo à análise do pedido de tutela provisória.

A parte autora alega que o TJRS, ao deixar de sobrestar o andamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 0023649-86.2020.8.21.7000 e 0012019-33.2020.8.21.7000, teria usurpado a competência desta CORTE, porque a discussão submetida àquele Juízo é idêntica ao objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.254, 6.255, 6.258 e 6.271 (todas de relatoria do Min. ROBERTO BARROSO). Em suas palavras:

No caso concreto, a lesão à competência dessa Excelsa Corte consubstancia-se na deliberação do Tribunal a quo de processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade cujos parâmetros e objetos coincidem, ainda que parcialmente, com os das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6254, 6255, 6258 e 6271, de relatoria do e. Ministro Luís Roberto Barroso, em descompasso com a iterativa jurisprudência dessa e. Corte, segundo a qual é imperativa a suspensão das ações objetivas em trâmite nos Tribunais locais quando verificada a identidade da controvérsia constitucional e submetida a ação de controle concentrado à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Diante desse quadro, defende a parte Reclamante a necessidade do sobrestamento liminar das ações concentradas estaduais, pois (a) *“é iminente o julgamento, pelo Tribunal local, do mérito das ADIs cujo*

RCL 51369 MC / RS

processamento foi ordenado pelo conjunto de decisões reclamadas, considerando terem sido incluídas na pauta da sessão do próximo dia 24”; (b) “é inegável a repercussão econômica e social dos feitos, que controvertem sobre a reforma da previdência principiada, na União, pela EC nº 103/2019 e implementada, no âmbito local, pelos diplomas questionados”; e (c) “s.m.j., a decisão proferida na SL 1310 não tem o condão de obstaculizar que a Corte a quo aprecie e julgue procedente as ADIs no ponto em que investem, entre outras questões, contra a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, o que, por si só, implicaria a redução de R\$ 1.688,9 milhões da receita previdenciária estimada para o ano de 2022, correspondendo a um impacto fiscal de R\$ 523,3 milhões”.

Em juízo perfunctório, parecem ter razão os Reclamantes.

Conforme pontuado por ADA PELLEGRINI GRINOVER, “os provimentos cautelares fundam-se na hipótese de um futuro provimento definitivo favorável ao autor (*fumus boni iuris*): verificando-se cumulativamente esse pressuposto e o do *periculum in mora*, o provimento cautelar opera em regime de urgência, como instrumento provisório sem o qual o definitivo poderia ficar frustrado em seus efeitos. Assim, a garantia cautelar surge, como que posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito: é destinada não tanto a fazer justiça, como a dar tempo a que justiça seja feita” (Teoria Geral do Processo. 28. ed. Editora Malheiros. p. 353).

Nessa linha, previu o Código de Processo Civil, em seu art. 300, que “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”; e em seu art. 989, II, que “ao despachar a reclamação, o relator, se necessário, ordenará a suspensão do processo ou do ato impugnado para evitar dano irreparável”.

Portanto, a concessão das medidas liminares de urgência somente poderá ocorrer quando houver a demonstração cabal da presença de seus tradicionais requisitos, conhecidos como “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”, os quais, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes na hipótese sob análise.

RCL 51369 MC / RS

Em que pese não tenha havido impugnação concomitante do mesmo ato normativo perante o Tribunal de Justiça e perante esta CORTE, o que justificaria inequivocamente o sobrestamento do feito estadual, conforme reiterada jurisprudência do STF, a tese suscitada na inicial, consubstanciada na alegação de que *“as insurgências veiculadas nas ADIs originárias, conquanto se dirijam formalmente à LCE n° 15.429/2019, voltam-se, de fato, contra as alterações normativas operadas no ordenamento jurídico pátrio pela EC n° 103/2019”*, porque é dessa emenda que retiram sua validade, aliada à possibilidade de impacto fiscal no montante de R\$ 523,3 milhões e a proximidade do julgamento são razões suficientes para justificar o sobrestamentos das ADIs que tramitam perante o TJRS.

Aliás, não por outro motivo que o relator das ações concentradas que servem de parâmetro de controle ao presente caso, em análise a pedido análogo ao aqui apresentado, decidiu na mesma linha do agora proposto (Rcl 39080 MC, rel. Min. ROBERTO BARROJO, DJe de 19/3/2020):

Partindo dessa premissa, penso que a tese jurídica articulada pelo reclamante é plausível, tendo em vista verificar-se, num exame perfunctório, uma forte semelhança nos objetos e identidade de parâmetros entre as ações de constitucionalidade ajuizadas, apta a ensejar usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, a justificar a suspensão do processo de controle de constitucionalidade estadual.

Constitui objeto das ADI's 6254, 6255, 6258 e 6271, que tramitam sob minha relatoria, a impugnação aos dispositivos da Emenda Constitucional n° 103/2019 que instituem alíquotas progressivas para as contribuições para custeio de regime próprio de previdência social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A contestação da norma se dá em razão da alegação de ausência de correlação entre a arrecadação com as alíquotas progressivas e os valores que serão recebidos a título de aposentadoria, bem como da suposta instituição de tributo como forma de confisco e afronta ao princípio da

RCL 51369 MC / RS

capacidade contributiva.

(...)

Considerando que os arts. 122, §1º e 124, incisos II e IV da Constituição do Estado do Maranhão (doc. 9) apenas reproduzem o disposto no § 1º do art. 145 e nos incisos II e IV do art. 150 da Constituição Federal, parâmetros de controle indicados nas ADI's 6254, 6255, 6258 e 6271, tem-se que os temas que constituem o conteúdo da ação direta estadual serão analisados por esta Suprema Corte quando do julgamento das referidas ADIs.

Entendo, ainda, que a continuidade da tramitação do processo de controle estadual gera perigo de dano irreparável. Além de possibilitar a prolação de decisões conflitantes, tal providência viabilizaria a prática de novos atos processuais por órgãos que atuam em provável usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA LIMINAR** pleiteada e **DETERMINO A SUSPENSÃO DAS ADIS** 0023649-86.2020.8.21.7000 e 0012019-33.2020.8.21.7000, as quais tramitam perante o TJRS.

Comunique com **URGÊNCIA** o Juízo Reclamado, encaminhando cópia da petição inicial e desta decisão, para que dê cumprimento ao ordenado, prestando, ainda, informações, nos termos do art. 989, I, do CPC.

Oportunamente, solicite-se parecer à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 18 de janeiro de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente