

13/08/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.062 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**AGTE.(S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO. NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA PARA ESTADO-MEMBRO. O EXAME DA COMPATIBILIZAÇÃO DAS NORMAS ESTADUAIS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL É MATÉRIA COMPLEXA. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA NEGAR-SE A CONCESSÃO DO REFERIDO CERTIFICADO. PRECEDENTES. SITUAÇÃO SEMELHANTE À DE INSCRIÇÃO DO ESTADO EM CADASTROS DE INADIMPLÊNCIA FEDERAIS. JURISPRUDÊNCIA ABUNDANTE DA SUPREMA CORTE CONCEDENDO-SE AS MEDIDAS DE URGÊNCIA REQUERIDAS PARA SE PRESERVAR O FUNCIONAMENTO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS PRESTADOS À POPULAÇÃO DOS ESTADOS. LIMINAR CONFIRMADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negar

**ACO 1062 AGR / DF**

provimento ao agravo regimental. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Brasília, 13 de agosto de 2014.

**RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR**

**13/08/2014**

**PLENÁRIO**

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.062 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**AGTE.(S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO **RICARDO LEWANDOWSKI** (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto pela União contra decisão que julgou procedente o mandado de segurança impetrado pelo Estado de Minas Gerais, confirmando-se a liminar anteriormente concedida, por meio da qual determinou-se que a autoridade coatora expedisse o Certificado de Regularidade Previdenciária para o Estado de Minas Gerais e retirasse do Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social – CADPREV o conceito de “irregular” atribuído ao ora agravado.

Neste recurso, a agravante apresenta nova preliminar de perda de objeto, em razão da concessão de liminar idêntica em outra ação cautelar (AC 3.562/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia), insiste nos argumentos já rechaçados e ataca novamente os fundamentos da decisão agravada.

É o relatório.

13/08/2014

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.062 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Bem examinados os autos, verifico que a decisão agravada não merece reforma.

Por oportuno, transcrevo o inteiro teor da decisão guerreada:

*“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, ajuizado pelo Estado de Minas Gerais contra o Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público do Ministério da Previdência Social, perante a Justiça Federal naquele Estado, com o objetivo de obter o respectivo Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.*

*Sustentou o Estado de Minas Gerais, em síntese, que o Ministério da Previdência Social, por meio do Ofício 79/MPS/SPS/DRPSP, informou ao Secretário Estadual de Planejamento e Gestão que aquele Estado, ao dispor sobre o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais IPLEMG, nos termos das Leis Estaduais 6.258/73 e 13.163/99, teria contrariado o disposto no art. 1º, V, da Lei 9.717/98, e no art. 40, caput, da Constituição (fl. 4).*

*Alegou que, segundo o Ministério da Previdência Social, os regimes jurídicos próprios de previdência social*

*‘só podem dar cobertura a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a seus dependentes, não sendo o caso do IPLEMG que ampara os deputados estaduais e seus dependentes, considerados detentores de mandato eletivo, logo, servidores ocupantes de cargos temporários’ (fl. 4).*

*Aduziu que a ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária, bem como a atribuição do conceito de irregular ao Estado de Minas Gerais no CADPREV,*

**ACO 1062 AGR / DF**

*'implica na impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias de recursos federais; no impedimento de celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções de órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União (...) comprometendo gravemente a administração pública estadual' (fl. 5).*

*Ressaltou que as Leis Estaduais 6.258/73 e 13.163/99 não ofendem dispositivo constitucional ou infraconstitucional. Afirmou que o art. 12, I, j, da Lei Federal 8.212/92 refere-se à possibilidade de os agentes políticos estarem vinculados a regime jurídico próprio de previdência (fls. 10-12).*

*Ao final, requereu concessão de medida liminar*

*'para determinar que a autoridade coatora expeça o Certificado de Regularidade Previdenciária para o Estado de Minas Gerais e que se retire o conceito de irregular do Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social CADPREV' (fl. 13).*

*O juízo de origem declinou de sua competência em favor do Juízo da Seção Judiciária do Distrito Federal, onde se localiza a sede administrativa da autoridade coatora (fls. 117-118).*

*No entanto, também o juízo do Distrito Federal declinou de sua competência em favor do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, f, da Constituição Federal (fls. 137-139).*

*Remetidos os autos ao Supremo Tribunal Federal, deferi a liminar nos exatos termos em que requerida (fls. 145-147).*

*Em contestação (fls. 224-236), a União defendeu a constitucionalidade da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, aduzindo que a finalidade da Lei foi a de*

*'regular nacionalmente os Regimes Próprios de Previdência, impondo o cumprimento de determinadas exigências a todos os entes da Federação' (fl. 226).*

*Ressaltou, outrossim, que,*

*'ao editar a referida norma, o fez no exercício legítimo de competência que lhe foi outorgada pelo texto constitucional' (fl. 226) e que 'não se trata de mera lei orgânica do sistema previdenciário, mas de lei nacional, diploma de normas gerais,*

**ACO 1062 AGR / DF**

*que devem ser acatadas pelos Estados e Municípios, por expressa determinação da Constituição da República. Desse modo, com a edição da mencionada lei, cessou a competência plena dos Estados para legislar sobre os seus regimes próprios de previdência' (fl. 227).*

*Asseverou, ainda, que,*

*'no tocante aos arts. 7º e 9º, é patente o escopo do legislador de dotar o sistema previdenciário de um mínimo de racionalidade e fazer com que os dispositivos constitucionais e legais pertinentes sejam observados por todos os entes da Federação' (fl. 229).*

*Com relação ao Decreto 3.788/2001, informou que se trata*

*'de expediente criado com o objetivo de garantir a eficácia da Lei nº 9.717/98, viabilizando o cumprimento das sanções previstas em seu art. 7º. Não há, portanto, criação de obrigação nova, mas mera regulamentação do disposto na lei federal.'*

*No mesmo sentido, aduziu que*

*'o Presidente da República, ao editar a norma impugnada, atuou dentro dos balizamentos impostos pelo art. 84, IV, da Constituição da República. Em momento algum exorbitou o poder regulamentar que lhe foram conferidos (fl. 231) e que o CRP nada mais é que um mero documento destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/98, tornando viável a verificação do atendimento às suas disposições e a consequente aplicação das penalidades legais porventura cabíveis' (fl. 232).*

*No capítulo destinado às supostas irregularidades praticadas pelo requerente, assevera a requerida que,*

*'na realidade, de acordo com as informações prestadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, a legislação indicada pelo Estado de Minas Gerais, dá conta de que os benefícios previdenciários estão previstos na Lei Complementar nº 64, de 26 de março de 2002. As atuais alíquotas de contribuição do ente, de 11% e dos segurados, de 11% (sic) , para o regime estão definidas nas Leis Complementares nº 79/04 e 77/04, respectivamente' (fl. 233).*

**ACO 1062 AGR / DF**

*Destaca, ainda, que*

*'a inscrição negativa do Estado de Minas Gerais no Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social CADPREV foi motivada pela existência de inúmeras irregularidades do seu regime próprio de previdência' (fl. 234).*

*Pondera, finalmente, estarem ausentes os requisitos para a concessão da liminar.*

*Réplica devidamente apresentada às fls. 243-247.*

*Após o encerramento da instrução (fl. 278), as partes apresentaram alegações finais (fls. 280-285 e 291).*

*O Procurador-Geral da República apresentou parecer pela procedência do pedido (fls. 267-273 e 302), ressaltando que*

*'a recalcitrância da autoridade administrativa federal na expedição do respectivo documento é medida ilegítima, dado que a interpretação de que as leis estaduais ampliam indevidamente o regime próprio de previdência aos titulares de cargos eletivos, exige juízo de valor cuja complexidade extrapola suas atribuições' (fl. 302).*

*É o relatório. Decido.*

*Bem examinados os autos, pondero inicialmente que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal.*

*Com efeito, no campo da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, de acordo com o disposto no art. 24, § 1º, da CF.*

*Inquestionável, portanto, que os Estados estão autorizados a legislar sobre matéria previdenciária, sendo que o exame da compatibilização das normas estaduais com a Constituição Federal é matéria complexa e não mecânica, atraindo inevitavelmente a intervenção do Poder Judiciário.*

*De fato, para a análise da inconstitucionalidade de lei estadual que, em tese, afrontaria o disposto no art. 24 da Carta da República, exige-se conhecimento jurídico e investidura jurisdicional, com vistas a que se possa, eventualmente, despejá-la do ordenamento jurídico pátrio.*

**ACO 1062 AGR / DF**

*Aliás, da perspectiva da constitucionalidade das leis estaduais, cumpre salientar que tanto o Tribunal de Justiça local quanto o próprio Supremo Tribunal Federal podem ser acionados, consoante tratar-se de contrariedade à Constituição local ou à Constituição da República.*

*Como é de conhecimento geral, os mecanismos judiciais de controle de constitucionalidade foram concebidos de maneira a preservar o Pacto Federativo e a própria autonomia do Estado-membro, presumindo-se constitucionais e legais as normas editadas pelo Legislativo local, até que reconhecida expressamente a inconstitucionalidade delas.*

*Note-se que não se está a dizer, na hipótese dos autos, que as Leis Estaduais 6.258/73 e 13.163/99 são constitucionais, mas apenas que o juízo de conformação e de constitucionalidade das leis estaduais não pode decorrer 'de mero exercício interpretativo levado a efeito por titular de órgão de escalão inferior do Ministério da Previdência Social', tal como ressaltado pelo Ministro Joaquim Barbosa, em situação análoga à presente (ACO 702/CE).*

*A propósito, pertinente destacar o seguinte trecho da liminar concedida no caso em apreço:*

*'A exemplo das leis federais, as leis estaduais também gozam da presunção de constitucionalidade, até que fique demonstrado o contrário mediante o procedimento judicial adequado. A autonomia do Estado-membro e a presunção de constitucionalidade que milita em favor das leis por ele editadas constituem obstáculo a que um órgão administrativo do ente central determine à entidade federada, de forma taxativa ou por meios oblíquos, que revogue lei complementar que, em tese, foi regularmente votada pelo Legislativo estadual. No caso retratado nestes autos, há uma lei estadual que criou um regime próprio de previdência para os deputados estaduais. Sob a alegação de que esta lei é inconstitucional, por ofensa ao art. 40, § 13 e à Lei 9.717/98, o órgão do Ministério da Previdência negou ao Estado-membro a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária e incluiu-o num cadastro negativo, até que promova a adequação da legislação estadual ao disposto*



**ACO 1062 AGR / DF**

*na lei federal 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Noutras palavras, o órgão administrativo da União condicionou a emissão do CRP à revogação, pelo Estado, da lei que criou o regime próprio de previdência dos parlamentares estaduais. Criou, na prática, um mecanismo alternativo de controle de constitucionalidade e de conformação das leis estaduais em face da Constituição Federal e das leis federais, inteiramente à margem dos mecanismos de controle jurisdicional previstos na Carta Magna' (grifos nossos).*

No ponto, destaca o Procurador-Geral da República que:

*'(...) a interpretação da autoridade administrativa no sentido de que as leis estaduais estendem de modo indevido o regime próprio de previdência aos titulares de cargos eletivos exige juízo de valor cuja complexidade extrapola suas atribuições. Explico: se a lei estadual exorbita os lindes traçados pela norma geral federal que disciplina a matéria, o conflito é de natureza constitucional, pois adstrito ao debate sobre a competência de cada ente federado para legislar sobre matéria previdenciária. Como é sabido, no entanto, cabe às autoridades administrativas a realização de exercício interpretativo de legalidade e não de constitucionalidade, cuja competência nosso sistema atribui ao poder judiciário.' (grifei)*

*Registre-se, por oportuno, que é pacífico o entendimento de que não é possível a utilização de procedimento administrativo como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da função jurisdicional do próprio Supremo Tribunal Federal (MS. 32.582-MC/AM, Rel. Min. Celso de Mello).*

*Como reforço ao entendimento acima esposado, colho manifestação do Ministro Marco Aurélio Mello em liminar referendada à unanimidade pelo Pleno desta Corte na ACO 830/PR:*

*'Constato, neste exame preliminar, que se adentrou não o campo do simples estabelecimento de normas gerais. Atribuem-se a ente da Administração Central, ao Ministério da*

**ACO 1062 AGR / DF**

*Previdência e Assistência Social, atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos fundos a que se refere o artigo 6º da citada lei. A tanto equivale a previsão de que compete ao Ministério da Previdência e Assistência Social orientar, supervisionar e acompanhar as práticas relativas à previdência social dos servidores públicos das unidades da Federação. Mais do que isso, mediante o preceito do artigo 7º, dispôs-se sobre sanções diante do descumprimento das normas - que se pretende enquadradas como gerais. Deparo, assim, com quadro normativo federal que, à primeira vista, denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de uma Federação. Uma coisa é o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos Estados membros. Algo diverso é, a pretexto da edição dessas normas, a ingerência na administração dos Estados, quer sob o ângulo direto, quer sob o indireto, por meio de autarquias. Vale frisar que não prospera o paralelo feito entre a legislação envolvida na espécie e a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada a partir de previsão expressa contida no artigo 169 da Constituição Federal, impondo limites a serem atendidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.'*

*Na mesma direção, vide AC 3.201-MC/PR, Rel. Min. Marco Aurélio; AC 3.562/MG e ACO 2.421/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia; e AC 3.608-MC/RR, Rel. Min. Dias Toffoli.*

*Ademais, as consequências da não expedição do CRP, bem como a atribuição do conceito de irregular ao Estado de Minas Gerais no CADPREV, são semelhantes à de inscrição do Estado em cadastros de inadimplência federais.*

*Nesse diapasão, também há jurisprudência abundante da Suprema Corte concedendo-se as medidas de urgência requeridas para se preservar o funcionamento de serviços essenciais prestados à população dos Estados.*

*Confira-se, por exemplo, o julgamento da AC 259/AP, Rel. Min. Marco Aurélio:*

*'AÇÃO CAUTELAR - LIMINAR - INSCRIÇÃO DE ESTADO - SIAFI - INADIMPLÊNCIA - CONVÊNIOS E*

**ACO 1062 AGR / DF**

*REPASSES - ÓBICE. A concessão de liminar em ação cautelar faz-se com bases nos valores envolvidos, buscando-se definir o prejuízo maior. É de se afastar a inscrição do Estado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal SIAFI, ante a inviabilidade de formalizar convênio e receber repasses, com a paralisação de serviços essenciais. Precedentes: Ação Cautelar nº 235-4, relator ministro Sepúlveda Pertence, Ação Cautelar nº 39-4, relatora ministra Ellen Gracie e Ação Cautelar nº 266-4, relator ministro Celso de Mello.'*

*Também em caso de minha relatoria, assim ementado:*

*'AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. LIMINAR. SIAFI E CAUC: CANCELAMENTO DE INSCRIÇÃO. ESTADO: INADIMPLÊNCIA. CONVÊNIO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. LIMINAR REFERENDADA. I - Cautelar deferida para o fim de determinar a suspensão da inscrição do Estado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal SIAFI e Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC. II - Periculum in mora ocorrente. III Precedentes: AC 25/TO, Rel. Min. Nelson Jobim; AC 223/AP, Rel. Min. Gilmar Mendes; AC 259/AP, Rel. Min. Marco Aurélio; AC 416/AP, Rel. Min. Cezar Peluso. IV Agravo regimental improvido. Liminar referendada pela Turma' (AC 1700 MC-AgR/SE).*

*Novamente pertinentes as ponderações do Ministério Público Federal:*

*'Além do mais, as consequências são extremamente gravosas, pois condiciona a emissão do certificado, ainda que indiretamente, à revogação da norma concessiva de pensão e aposentadoria aos parlamentares estaduais, atingindo um número indeterminado de beneficiários. Por fim, não merece prosperar a alegação da União no sentido de que o Estado de Minas Gerais possui outras irregularidades a impedir a expedição do certificado do CADPREV, pois as pendências apontadas referem-se ao Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial DRAA do ano de 2007, ou seja, em*

**ACO 1062 AGR / DF**

*momento posterior à impetração, não constituindo, por isso, objeto de análise nos presentes autos. Aliás, conforme informações juntadas pela própria autoridade impetrada, o DRAA do ano de 2004, pendente na data da impetração, foi devidamente regularizado' (fls. 187/188).*

*Diante desse cenário, e considerado o escopo restrito do presente mandamus, cumpre apenas ratificar a liminar concedida, sem prejuízo da eventual adoção das medidas judiciais cabíveis pela União para questionar a constitucionalidade dos diplomas legais objeto dos autos.*

*Isso posto, julgo procedente o presente writ para o fim de confirmar a liminar anteriormente concedida, nos termos do disposto no art. 21, § 1º, RISTF."*

Os argumentos lançados no regimental, incluindo-se a preliminar extemporânea de perda de objeto, não são capazes de afastar os fundamentos da decisão combatida, que, por tal razão, deve ser mantida.

Isso posto, nego provimento ao agravo.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.062**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

AGTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 13.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário