

RECLAMAÇÃO 61.713 PARAÍBA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
RECLTE.(S) : ANTONIO ROBERTO DE SOUSA PAULINO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : IARLEY JOSE DUTRA MAIA
RECLDO.(A/S) : SECRETÁRIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. ALEGADA MÁ-APLICAÇÃO DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NO JULGAMENTO DA ADI 4.562/PB. OCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO DE BENEFÍCIOS RECEBIDOS DE BOA-FÉ POR EXTENSOS PERÍODOS. PRINCÍPIOS DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. RECENTE ORIENTAÇÃO FIRMADA NO JULGAMENTO DA ADPF 745. PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS. RECLAMAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada por Antonio Roberto de Sousa Paulino e outros contra ato da Secretária de Estado da Administração da Paraíba (Ofício Circular de nº 0020/2020/GS/SEAD), sob fundamento de má-aplicação da decisão vinculante proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.562.

Narram os reclamantes que a autoridade reclamada determinou a

suspensão do pagamento de aposentadorias e pensões de natureza alimentar destinadas aos ex-governadores do Estado da Paraíba e seus respectivos dependentes, em cumprimento a quanto decidido por esta Corte no julgamento da ADI 4.562. Relatam que os repasses assistenciais foram inesperadamente interrompidos sem observância das situações de vulnerabilidade dos reclamantes, violando-se, ainda, os preceitos da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana.

Aduzem que a declaração de inconstitucionalidade do art. 54, § 3º, da Constituição Estadual da Paraíba, no julgamento da ADI 4.562, pela Suprema Corte, *“jamais fez menção aos beneficiários ex-governadores idosos e suas viúvas que se encontram em fragilidade social pela condição de pessoa idosa”* (doc. 1, p. 4). Sustentam, ademais, haver precedentes do Supremo Tribunal Federal, no sentido de permitir o excepcional ajuizamento da Reclamação para o aperfeiçoamento de decisões paradigmáticas. Alegam, nesse contexto, a necessidade de modulação dos efeitos da tese firmada na ADI 4.562, e elencam julgados desta Corte proferidos em casos análogos.

Requerem, liminarmente, a suspensão dos efeitos do ato reclamado. No mérito, pugnam pela procedência da ação a fim de que sejam modulados os efeitos da ADI 4.562, retomando-se os pagamentos suspensos e restituídos retroativamente os valores não recebidos.

Devidamente citado, o Estado da Paraíba apresentou contestação, alegando, em síntese, ter cumprido na íntegra a decisão proferida nos autos da ADI 4.562. Aduz que a reclamação não deve ser conhecida em razão da ausência de estrita aderência entre o paradigma invocado e o ato reclamado (doc. 38).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência da reclamação, em parecer assim ementado (doc. 43):

“Reclamação Constitucional. Direito Constitucional e Administrativo. Ato administrativo com fundamento na ADI 4.562/PB. Suspensão do pagamento de aposentadorias de pensões de

ex-governadores do Estado da Paraíba e seus dependentes. Ação direta de inconstitucionalidade. Pretensão de aperfeiçoamento de paradigma. Cabimento. Alegação de que a decisão paradigma não alcança pessoas idosas. Presença de situações excepcionais que merecem a delimitação da repercussão da decisão proferida em controle abstrato de normas. Situações jurídicas ou fáticas aptas a justificar a modificação, a atualização ou o aperfeiçoamento do julgado paradigmático. Benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo. Parecer pela procedência da reclamação constitucional.”

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, pontuo que a reclamação, por expressa determinação constitucional, destina-se a preservar a competência desta Suprema Corte e a garantir a autoridade de suas decisões, *ex vi* do artigo 102, inciso I, alínea *l*, além de salvaguardar a estrita observância de preceito constante em enunciado de Súmula Vinculante, nos termos do artigo 103-A, § 3º, ambos da Constituição Federal.

Nada obstante já encontrasse previsão na legislação anterior, a reclamação adquiriu especial relevo no atual Código de Processo Civil, enquanto meio assecuratório da observância da jurisprudência vinculante dos Tribunais Superiores e no afã da criação de um sistema de precedentes no processo civil brasileiro. Nesse sentido, o Código passou a prever, além das hipóteses diretamente depreendidas do texto constitucional (art. 988, I, II e III), o cabimento da reclamação para a garantia da “*observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência*” (artigo 988, IV).

Embora tenha sistematizado a disciplina jurídica da reclamação e ampliado em alguma medida seu âmbito de aplicação, o novo diploma processual não alterou a natureza eminentemente excepcional do instituto. Deveras, a excepcionalidade no manejo da reclamação é

depreendida a todo tempo da redação do novo CPC, seja pela vedação de sua utilização como sucedâneo de ação rescisória (art. 988, §5º, I), seja pela exigência de prévio esgotamento das instâncias ordinárias, no caso de reclamação fundada na inobservância de tese fixada em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (art. 988, §5º, II).

A propósito, a jurisprudência desta Suprema Corte fixou diversas condições para a utilização da via reclamatória, de sorte a manter a logicidade do sistema recursal previsto no CPC e evitar o desvirtuamento do objetivo precípua do Código, de racionalização e diminuição da litigiosidade em massa pela criação do microssistema de julgamento de casos repetitivos. Afirma-se, destarte, por exemplo, (i) a inviabilidade da reclamação para o revolvimento de fatos e provas adjacentes aos processos de origem, (ii) a necessidade de existência de estrita aderência entre a decisão reclamada e o conteúdo do paradigma invocado e (iii) a necessidade de demonstração de teratologia na aplicação de tese firmada sob a sistemática da repercussão geral. Neste sentido, os seguintes precedentes da Primeira Turma da Corte:

“Agravo regimental em reclamação. Alegação de violação do entendimento firmado na ADPF nº 828/DF-MC. Reclamação que objetiva o reexame de decisão fundamentada no conjunto fático-probatório dos autos. Sucadâneo recursal. Impossibilidade. Agravo regimental não provido. 1. Por atribuição constitucional, preste-se a reclamação para preservar a competência do STF e garantir a autoridade de suas decisões (art. 102, inciso I, alínea I, da CF/88), bem como para resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes (art. 103-A, § 3º, da CF/88). 2. A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso ou de ações judiciais em geral, tampouco para reanálise de fatos e provas. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (Rcl 50.238-AgrR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 24/5/2022 - grifei).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO TRABALHISTA. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. COMPETÊNCIA. CAUSA INSTAURADA ENTRE O PODER PÚBLICO E SERVIDOR. VÍNCULO CELETISTA. LEI FEDERAL Nº 11.350/2006. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. ALEGADA AFRONTA À ADI 3.395. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. 1. Agravo interno em reclamação ajuizado em face de decisão que afirmou a competência da Justiça do Trabalho, sob o fundamento de inexistir lei local inserindo os agentes comunitários de saúde no regime estatutário, na forma do art. 8º da Lei nº 11.350/2006. Alegação de violação à ADI 3.395. 2. A decisão da ADI 3.395 refere-se a causas envolvendo o Poder Público e seus servidores públicos, vinculados por relação estatutária ou de caráter jurídico-administrativo. Desse modo, não há relação de estrita aderência entre o ato reclamado e o paradigma invocado, requisito indispensável à propositura da reclamação. 3. Agravo interno a que se nega provimento.” (Rcl 54.159-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 15/9/2022 - grifei).

“CONSTITUCIONAL, TRABALHISTA E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. SUPOSTA AFRONTA AO TEMA 932 DA REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUBSTITUTIVO DE RECURSOS DE NATUREZA ORDINÁRIA OU EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Tribunal reclamado decidiu em consonância com as diretrizes fixadas pelo Tema 932, pois assentou que em se tratando de embarcações que operam em alto mar, não pode ser considerada como imprevisível, dado o fato de que faz parte, da prática da navegação, a rotina de manter contato com a Capitania dos Portos, que desempenha a função de manter as embarcações avisadas a respeito dos fenômenos climáticos em curso. Nesse sentido, se a embarcação estava realmente equipada com instrumentos de salvamento, estes deveriam ter sido acionados, não

havendo prova nos autos nesse sentido. Logo, caracterizado o risco da atividade a ensejar a responsabilização objetiva da reclamada, a esta incumbe responder pela reparação dos danos havidos. 2. Desse modo, cotejando a decisão reclamada com o paradigma de confronto apontado, e respeitado o âmbito cognitivo deste instrumental, não se constata teratologia no ato judicial que se alega afrontar o precedente deste TRIBUNAL. 3. Dessa forma, a postulação não passa de simples pedido de revisão do entendimento aplicado na origem, o que confirma a inviabilidade desta ação. Esta CORTE já teve a oportunidade de afirmar que a reclamação tem escopo bastante específico, não se prestando ao papel de simples substituto de recursos de natureza ordinária ou extraordinária (Rcl 6.880-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJe de 22/2/2013). 4. Recurso de agravo a que se nega provimento.” (Rcl 54.142-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 23/8/2022 - grifei).

Ponto, desde logo, estar satisfeito *in casu* o requisito de cabimento da reclamação, diante da excepcional possibilidade da via reclamatória com a finalidade de integração de decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sentido, cito o excerto do voto do eminente Min. Gilmar Mendes no julgamento da Rcl 4.374, Tribunal Pleno, DJe de 4/9/2013:

“O STF, no exercício da competência geral de fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a Constituição, pode declarar a inconstitucionalidade, incidentalmente, de normas tidas como fundamento da decisão ou do ato que é impugnado na reclamação. Isso decorre da própria competência atribuída ao STF para exercer o denominado controle difuso da constitucionalidade das leis e dos atos normativos.

A oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das

reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação – no ‘balançar de olhos’ entre objeto e parâmetro da reclamação – que surgirá com maior nitidez a oportunidade para evolução interpretativa no controle de constitucionalidade.

Com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição” (grifei).

Feita esta consideração preambular, verifico que a presente reclamação tem como fundamento principal a alegada má-aplicação da decisão vinculante proferida nos autos da ADI 4.562, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA (EC Nº 21/2006) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE INSTITUIU, EM FAVOR DOS EX-GOVERNADORES DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO, EM VALOR IGUAL AO PERCEBIDO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL NO CURSO DE SEU MANDATO – INADMISSIBILIDADE – INDEVIDA OUTORGA DE TRATAMENTO PRIVILEGIADO A CIDADÃOS QUE NÃO MAIS SE ACHAM NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA – INEXISTÊNCIA DE MOTIVO RAZOÁVEL QUE JUSTIFIQUE A RUPTURA DA ORDEM ISONÔMICA – OFENSA AO POSTULADO DA IGUALDADE E TRANSGRESSÃO AO PRIMADO DA IDEIA REPUBLICANA – DOCTRINA – PRECEDENTES – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 3º DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, NA REDAÇÃO DADA PELA EC ESTADUAL Nº 21/2006 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 4.562, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2019).

Na ocasião, esta Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 54, § 3º, da Constituição Estadual da Paraíba, o qual possuía o seguinte teor:

“Art. 54.

§ 3º Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente fará jus a um subsídio mensal vitalício, a título de pensão especial, pago com recursos do Tesouro Estadual, igual ao do Chefe do Poder Executivo”.

Em que pese a aparente necessidade de observância do referido julgado ao caso *sub examine*, imperioso destacar que esta Suprema Corte tem firmado recente entendimento no sentido de preservar os atos concretos de concessão de benefícios, eis que recebidos de boa-fé por períodos significativos de tempo e que, assim, restaram legitimados pelo Estado. Cuida-se de precedentes que, não obstante a proclamação da inconstitucionalidade das normas que instituíam pensões como a discutida no presente caso, preservam os atos concretos de concessão das respectivas vantagens, em virtude da aplicação, nos casos concretos, dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Com efeito, no julgamento da ADPF 745, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade de leis que concediam aposentadoria distinta do Regime Geral da Previdência Social a governadores e seus dependentes, ressaltou a hipótese de o Poder Judiciário examinar singularmente *“atos legitimados pelo Estado por períodos*

significativos de tempo”, concluindo pela impossibilidade de supressão de benefícios recebidos de boa-fé. O julgado porta a seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O EFEITO DA DECISÃO NO PLANO NORMATIVO E NO PLANO DO ATO SINGULAR. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

*1. Não conhecimento da ação quanto à Lei n. 14.800/2015 e à Lei n. 7.285/1979, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, integralmente revogadas pela Lei estadual n. 15.678/2021. 2. São inconstitucionais as leis que concedem aposentadoria distinta do Regime Geral da Previdência Social a governadores e seus dependentes em razão do mero exercício de cargo eletivo. 3. A eficácia erga omnes da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. **A distinção entre norma declarada inconstitucional e ato singular permite que o Poder Judiciário avalie a viabilidade de atos legitimados pelo Estado por períodos significativos de tempo. Impossibilidade de se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima. Precedentes.** 4. Improcedência do pedido de que sejam declarados inválidos os atos dos poderes públicos estaduais que concederam o pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores enquanto as leis posteriormente declaradas inconstitucionais estiveram em vigor. 5. Improcedência do pedido de inconstitucionalidade da Lei n. 7.746/2013, do Estado de Sergipe, por se tratar de lei em sentido formal com efeitos concretos. Na prática, a norma*

mais se assemelha a um ato administrativo concessivo de pensão especial, em razão de gesto gracioso do Estado, do que a uma norma abstrata ou genérica que verse sobre a concessão de pensão a eventuais ocupantes de determinados cargos”. (ADPF 745, Redator p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2023 - grifei).

Outro não é o entendimento desta Corte, que em casos análogos aos dos autos, decidiu pelo restabelecimento do pagamento de aposentadorias e pensões efetuadas por extensos períodos, cassando, por consequência, as respectivas decisões administrativas que haviam determinado a cessação do pagamento destes benefícios. Confira-se, nesse sentido, a Rcl 64.340, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9/2/2024. E, ainda, o seguinte acórdão da Segunda Turma:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO COM FUNDAMENTO NA ADI Nº 4.545. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O EFEITO DA DECISÃO NO PLANO NORMATIVO E NO PLANO DO ATO SINGULAR. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Reclamação ajuizada contra ato administrativo do Governador do Estado do Paraná que determinou a suspensão do pagamento de aposentadorias e pensões com fundamento na ADI nº 4.545. É possível discutir em Reclamação a repercussão de pronunciamento em controle abstrato de constitucionalidade sobre situações concretas por ele alcançadas. 2. A eficácia erga omnes da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. 3. A distinção entre norma declarada inconstitucional e ato singular permite que o

Poder Judiciário avalie, nas circunstâncias de cada caso concreto, a viabilidade de atos legitimados pelo Estado por períodos significativos. 4. Necessidade, no caso, de mitigação dos efeitos dos atos inconstitucionais em prol da segurança jurídica. Impossibilidade de se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima. 5. Procedência do pedido para cassar o ato reclamado e determinar o imediato restabelecimento do pagamento dos benefícios concedidos ao reclamantes” (Rcl. 44.776-AgR, Redator p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/4/2023 - grifei).

Para além dos precedentes acima colocados, cumpre observar que os ora reclamantes são todas pessoas idosas, tendo sido beneficiados pelas verbas em questão por longos períodos de tempo (doc. 1, p. 15). Assim, ante a orientação que se firmou neste Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento da ADPF 745, reproduzida em recentes decisões de ambas as Turmas desta Corte, observa-se que o ato impugnado contraria os fundamentos que recentemente moldaram a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE** esta reclamação, com fundamento nos artigos 992 do CPC e 161 do RISTF, para cassar a decisão administrativa constante do Ofício Circular de nº 0020/2020/GS/SEAD, da Secretaria de Estado a Administração do Estado da Paraíba, que suspendeu as aposentadorias e pensões dos reclamantes, determinando o restabelecimento dos benefícios concedidos e o pagamento retroativo dos valores não recebidos.

Publique-se.

Brasília, 08 de março de 2024.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente