

III. Razões de decidir

4. Preliminar. Da legitimidade ativa das associações requerentes. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhece-se legitimidade às associações que representem "frações de classes", quando o ato questionado afetar parcela objetivamente identificável de categoria profissional. De igual modo, amite-se a propositura de ação direta por entidade que represente carreira específica do serviço público no ajuizamento de ações de controle concentrado, quando a questão constitucional abranger a esfera de interesses da respectiva carreira. No caso, considerando que todas as requerentes atendem aos requisitos elencados pela jurisprudência do Supremo - em especial, a representatividade nacional da categoria e a pertinência temática em relação ao objeto das ações -, todas possuem legitimidade ad causam para a propositura das respectivas ações diretas ajuizadas. Preliminar rejeitada.

5. Preliminar. Da possibilidade de análise da constitucionalidade do Decreto nº 7.808, de 2012. De acordo com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, permite-se excepcionalmente a análise da constitucionalidade de atos normativos secundários, em sede de controle concentrado, quando: (i) o ato normativo aparentemente secundário for dotado de generalidade, abstração e independência normativa suficientes que permitam o exame de sua compatibilidade direta com o texto constitucional; e (ii) fizerem parte do complexo normativo que compõe a totalidade do objeto da ação direta. No presente caso, a inconstitucionalidade apontada em relação ao Decreto nº 7.808, de 2012 (atribuição de personalidade jurídica de direito privado às entidades fechadas de previdência complementar dos servidores) é a mesma que se dirige ao art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.618, de 2012. Logo, a eventual declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade da norma principal (Lei nº 12.618, de 2012) acarretará o mesmo destino à norma acessória (Decreto nº 7.808, de 2012). Ademais, é importante notar que o Decreto nº 7.808, de 2012 não foi objeto de impugnação autônoma e descolada da Lei nº 12.618, de 2012. Na verdade, a argumentação desenvolvida pelo requerente é justamente a de inconstitucionalidade do ato normativo primário que, por consequência, também se verifica em relação ao ato normativo secundário. Preliminar rejeitada.

6. Preliminar. Da perda superveniente do interesse de agir em relação ao art. 92 da Lei nº 13.328, de 2016. O dispositivo impugnado prorrogou o prazo para adesão voluntária ao regime complementar de previdência, aos servidores públicos com ingresso facultativo, por 24 (vinte e quatro) meses. Em se tratando de norma de efeitos concretos já exauridos e que foi objeto de posteriores alterações (Lei nº 13.809, de 2019, e Lei nº 14.463, de 2022), a discussão perdeu o seu objeto. Preliminar acolhida.

7. Preliminar. Das alterações do art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição, e do art. 4º, §1º, da Lei nº 12.618, de 2012. No curso das presentes ações diretas, sobrevieram duas modificações - uma constitucional (EC nº 103, de 2019) e outra legislativa (Lei nº 14.463, de 2022) - que alteraram a redação de duas normas que são objeto de impugnação pelos requerentes. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em caso de modificação não substancial dos preceitos questionados na petição inicial, a revelar a manutenção da continuidade normativa, o Supremo Tribunal Federal afirma que subsiste o interesse de agir do requerente, ainda que não tenha havido aditamento à inicial. No caso, analisando as alterações introduzidas tanto pela EC nº 103, de 2019, quanto pela Lei nº 14.463, de 2022, verifica-se que não houve modificação substancial dos dispositivos impugnados a ponto de ensejar a perda superveniente do objeto das ações diretas. Preliminar rejeitada.

8. Mérito. Da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. As requerentes aduzem que os fatos criminais apurados na AP nº 470 seriam suficientes para atestar o vício do processo de votação e aprovação da EC nº 41, de 2003, o que ocasionaria violação aos princípios constitucionais da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), da moralidade (art. 37, caput) e do devido processo legislativo (artigos 5º, inciso LV, e 60, §2º). Tal questão já foi expressamente enfrentada e rechaçada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.887/DF e da ADI nº 4.888/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11/11/2020, p. 25/11/2020), quando se fixou entendimento de que, ainda que admitidos o controle de constitucionalidade sobre emendas à Constituição e a declaração de inconstitucionalidade por vício de vontade no processo legislativo, é necessária a efetiva comprovação da nulidade no processo de aprovação do ato normativo para a sua invalidação. No presente caso, as requerentes não trouxeram aos autos elementos suficientes que pudessem caracterizar tais vícios. Do mesmo modo, o número de congressistas condenados na AP nº 470 (no total de sete) não é suficiente para justificar a presunção de que todos os demais parlamentares que votaram no respectivo projeto de emenda à Constituição também estavam envolvidos nos esquemas criminosos de barganha de votos - ainda mais ao se considerar que a aprovação da EC nº 41, de 2003, ocorreu em observância ao quórum qualificado de 2/3 dos membros nas duas Casas Legislativas, em votações realizadas em dois turnos.

9. Mérito. Da constitucionalidade formal da Lei nº 12.618, de 2012: ausência de exigência de lei complementar para regulamentação do tema. A exigência de lei complementar para a regulamentação do regime de previdência complementar dos servidores (trazida pela EC nº 20, de 1998) foi extinta após a reforma constitucional introduzida pela EC nº 41, de 2003. Desde então, a Constituição somente exige "lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo", que não precisa se submeter ao quórum qualificado. Além disso, as leis complementares diferenciam-se das leis ordinárias apenas (e tão somente) quanto ao quórum de aprovação (art. 69 da Constituição) e quanto à necessidade de haver uma expressa exigência da Constituição para que se adote o rito qualificado (isto é, que a matéria seja regulada por lei complementar). Sendo uma hipótese excepcional em que se impõe maioria qualificada do Congresso Nacional, a edição de lei complementar deve ser expressamente demandada pelo texto constitucional: o seu silêncio, a matéria será regulada por meio de lei ordinária. Por essa razão, não se pode atribuir à remissão genérica feita ao art. 202 da Constituição, que está contida no §15, do art. 40 da Lei Fundamental, como uma determinação para que a instituição da previdência complementar dos servidores públicos se dê por meio de lei complementar.

10. Mérito. Da constitucionalidade material da Lei nº 12.618, de 2012 (e do Decreto nº 7.808, de 2012): do regime jurídico das fundações públicas de direito privado. De acordo com a estrutura da administração pública definida na Constituição de 1988 e no Decreto-lei nº 200, de 1967 (e suas alterações): (i) a administração pública brasileira - federal, estadual, distrital ou municipal - é composta por pessoas jurídicas de natureza pública (criadas pelo Poder Público), que podem se submeter a regimes jurídicos ou de direito privado, ou de direito público; e (ii) para se definir corretamente o regime jurídico de uma fundação instituída pela União, Estado, Distrito Federal ou Município é necessário averiguar a lei que autorizou a criação da entidade, que determinará, em especial: [a] a finalidade e o objeto da instituição; [b] o regime jurídico a que se submetem os seus servidores, suas contratações e seu patrimônio; e [c] o regime fiscal e contábil da entidade. Portanto, a opção político-administrativa em dotar com personalidade jurídica de direito privado as fundações públicas instituídas pela Lei nº 12.618, de 2012 (e regulamentadas pelo Decreto nº 7.808, de 2012), afigura-se, além de legítima, plenamente compatível com o texto constitucional.

11. Mérito. Da constitucionalidade da incidência do regime complementar de previdência aos magistrados. O art. 93, caput e inciso VI, da Constituição - invocado como parâmetro de controle - não estabelece a necessidade de lei complementar e iniciativa do Supremo Tribunal Federal para regular o regime de previdência complementar dos magistrados. Na verdade, o dispositivo constitucional, após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, prevê que "a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40". Ademais, em precedentes desta Corte, fixou-se o entendimento de que: (i) o regime previdenciário (próprio e complementar) dos servidores públicos, previsto no art. 40 da Constituição, é único e aplica-se a todos os agentes públicos de modo uniforme; (ii) nos termos do art. 93, inciso VI, da Constituição (com redação dada pela EC nº 20, de 1998), a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40 da Lei Fundamental. Logo, não é necessária a edição de lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal para que seja instituído e regulado o regime de previdência complementar dos magistrados.

IV. Dispositivo e tese

12. Ações diretas de constitucionalidade conhecidas parcialmente e, no mérito, julgadas improcedentes.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, parágrafo único; 5º, LV; 37, caput; 40, §§14 e 15; 60, §2º; 93, VI; 202. EC nº 41/2003. EC nº 103/2019. LC nº 108/2001 e LC nº 109/2001. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 4.887/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11.11.2020; STF, ADI nº 4.888/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11.11.2020; STF, ADI nº 5.521/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 22.09.2020.

ADC 87 Mérito

Relator(a): **Min. Gilmar Mendes**

REQUERENTE(S): Progressistas

REQUERENTE(S): Republicanos

REQUERENTE(S): Partido Liberal

ADVOGADO(A/S): Rudy Maia Ferraz e Outro(a/s) - OAB's (29351-A/MA, 22940/DF, 526841/SP)

REQUERENTE(S): Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - Apib

REQUERENTE(S): Rede Sustentabilidade

ADVOGADO(A/S): Mauricio Serpa França - OAB 24060/MS

REQUERENTE(S): Partido Socialismo e Liberdade (p-sol)

ADVOGADO(A/S): Raphael Sodre Cittadino - OAB's (435368/SP, 53229/DF, 5742-A/AP)

ADVOGADO(A/S): Bruna de Freitas do Amaral - OAB 69296/DF

ADVOGADO(A/S): Priscilla Sodré Pereira - OAB's (235405/RJ, 53809/DF)

REQUERENTE(S): Partido dos Trabalhadores

REQUERENTE(S): Partido Comunista do Brasil

REQUERENTE(S): Partido Verde

ADVOGADO(A/S): Paulo Machado Guimaraes - OAB 05358/DF

REQUERENTE(S): Partido Democrático Trabalhista

ADVOGADO(A/S): Nara Loureiro Cysneiros Sampaio - OAB 29561/PE

REQUERENTE(S): Partido Progressista

ADVOGADO(A/S): Herman Ted Barbosa - OAB 10001/DF

INTERESSADO(A/S): Presidente da República

PROCURADOR(ES): Advogado-geral da União

INTERESSADO(A/S): Congresso Nacional

PROCURADOR(ES): Advogado-geral da União

ADVOGADO(A/S): Gabrielle Tatith Pereira - OAB 30252/DF

ADVOGADO(A/S): Mateus Fernandes Vilela Lima - OAB 36455/DF

ADVOGADO(A/S): Fernando Cesar de Souza Cunha - OAB's (40645/BA, 31546/DF)

ADVOGADO(A/S): Advocacia do Senado Federal

ADVOGADO(A/S): Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva - OAB's (9946/RN, 47467/DF)

AMICUS CURIAE: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

ADVOGADO(A/S): Rudy Maia Ferraz e Outro(a/s) - OAB's (29351-A/MA, 22940/DF, 526841/SP)

AMICUS CURIAE: Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul - Famassul

ADVOGADO(A/S): Gustavo Passarelli da Silva - OAB 7602/MS

AMICUS CURIAE: Federação da Agricultura do Estado do Paraná

ADVOGADO(A/S): Gustavo Passarelli da Silva - OAB 7602/MS

AMICUS CURIAE: Associação Juizes Para a Democracia

ADVOGADO(A/S): Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira - OAB 65698/DF

AMICUS CURIAE: Associação Direitos Humanos Em Rede

ADVOGADO(A/S): Gabriel de Carvalho Sampaio - OAB's (55891/DF, 252259/SP)

AMICUS CURIAE: Comissão de Defesa dos Direitos Humanos Dom Paulo Evaristo Arns - Comissão Arns

ADVOGADO(A/S): Fábio Konder Comparato - OAB 11118/SP

AMICUS CURIAE: Instituto Socioambiental

ADVOGADO(A/S): Renata Carolina Correa Vieira - OAB 66009/DF

ADVOGADO(A/S): Fernando Gallardo Vieira Prioste - OAB 53530/PR

AMICUS CURIAE: Laboratório do Observatório do Clima

ADVOGADO(A/S): Fabio Takeshi Ishisaki - OAB's (371247/SP, 200130/MG)

ADVOGADO(A/S): Procurador-geral Federal - OAB 00000/DF

ADVOGADO(A/S): Camila Barros de Azevedo Gato - OAB 174848/SP

ADVOGADO(A/S): Vivian Maria Pereira Ferreira - OAB 313405/SP

ADVOGADO(A/S): Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho - OAB 164056/SP

ADVOGADO(A/S): Suely Mara Vaz Guimaraes de Araujo - OAB 14711/DF

AMICUS CURIAE: Greenpeace Brasil

ADVOGADO(A/S): Angela Moura Barbarulo - OAB 186473/SP

AMICUS CURIAE: Wwf - Brasil

ADVOGADO(A/S): Daniela Malheiros Jerez - OAB 416000/SP

AMICUS CURIAE: Instituto Arayara de Educação Para a Sustentabilidade

ADVOGADO(A/S): Luiz Carlos Ormay Júnior - OAB's (19029/MS, 62863/DF)

AMICUS CURIAE: Instituto Alana

ADVOGADO(A/S): Ana Cláudia Cifali - OAB 80390/RJ

AMICUS CURIAE: Associação Civil Alternativa Terrazul

ADVOGADO(A/S): Rafael Echeverria Lopes - OAB's (321174/SP, 62866/DF, 22286/MS)

AMICUS CURIAE: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coaiab

ADVOGADO(A/S): Auzerina Melo Duarte - OAB 71838/GO

ADVOGADO(A/S): Leonardo Dieckmann Lobato Marx - OAB 34307/PA

ADVOGADO(A/S): Gabriele Otero Valerio - OAB 17749/AM

AMICUS CURIAE: Comissão Guarani Yvyrua

ADVOGADO(A/S): Leonardo Lima Günther - OAB 81833/RJ

ADVOGADO(A/S): Gabriela Araujo Pires - OAB 40514/PE

ADVOGADO(A/S): Julia Andrade Ferezin - OAB 60890/SC

ADVOGADO(A/S): Ana Caroline Silva Magnoni - OAB 121775/PR

ADVOGADO(A/S): Luisa Musatti Cytynowicz - OAB 422601/SP

ADVOGADO(A/S): Maria Luiza Galle Lopedote - OAB 2371/RR

AMICUS CURIAE: Centro de Trabalho Indigenista

ADVOGADO(A/S): Aluisio Ladeira Azanha - OAB 56705/DF

AMICUS CURIAE: Povo Indígena Xokleng da Terra Indígena Ibirama La-klãno

AMICUS CURIAE: Conselho Indigenista Missionário Cimi

ADVOGADO(A/S): Paloma Gomes - OAB 38995/DF

ADVOGADO(A/S): Rafael Modesto dos Santos - OAB 43179/DF

AMICUS CURIAE: Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso - Famato

ADVOGADO(A/S): Gustavo Passarelli da Silva - OAB 7602/MS

ADVOGADO(A/S): Rodrigo Gomes Bressane - OAB 8616/O/MT

AMICUS CURIAE: Defensoria Pública da União - Dpu

ADVOGADO(A/S): Defensor Público-geral Federal

AMICUS CURIAE: Sindicato Rural de Caarapó/ms

ADVOGADO(A/S): Cicero Alves da Costa - OAB 5106/MS

AMICUS CURIAE: Movimento de Defesa da Propriedade e Dignidade e Justiça Social

ADVOGADO(A/S): Jaqueline Mielke Silva - OAB's (29586/RJ, 267408/RJ)

ADVOGADO(A/S): Leocir Roque Dacrole - OAB's (105370A/RJ, 17625/SC)

AMICUS CURIAE: Sindicato Rural de Porto Seguro

ADVOGADO(A/S): Leandro Henrique Mosello Lima - OAB's (27785/MS, 31883/ES, 489023/SP, 264239/RJ, 27586/BA, 103952/MG)

ADVOGADO(A/S): Pedro José da Trindade Filho - OAB's (29947/BA, 29287/MS, 503367/SP, 33957/ES)

ADVOGADO(A/S): Flavio Roberto dos Santos - OAB's (29494/MS, 33206/BA, 37425/ES, 503237/SP, 102274/MG)

AMICUS CURIAE: Associação Brasileira dos Produtores de Soja - Aprosoja Brasil

ADVOGADO(A/S): Felipe Costa Albuquerque Camargo - OAB's (57365/DF, 529793/SP)

AMICUS CURIAE: Associação das Comunidades dos Índios Tapeba de Caucaia

ADVOGADO(A/S): Péricles Martins Moreira - OAB 39162/CE

AMICUS CURIAE: Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

PROCURADOR(ES): Procurador-geral Federal - OAB 00000/DF

AMICUS CURIAE: Estado de Santa Catarina

PROCURADOR(ES): Procurador-geral do Estado de Santa Catarina

AMICUS CURIAE: Instituto Ação Climática

ADVOGADO(A/S): Gabriel Antonio Silveira Mantelli - OAB 373777/SP

ADVOGADO(A/S): Anna Maria Bezerra de Mello Carcamo - OAB 223905/RJ

ADVOGADO(A/S): Isabela Soares Bicalho - OAB 230963/MG

