



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020242302974

Nome original: PTRF3R__REsp 1985156_OFIC_6836.PDF

Data: 13/05/2024 08:36:50

Remetente:

Vinicius Vieira Couto

Coordenadoria de Processamento de Feitos de Direito Público

Superior Tribunal de Justiça

Documento: não assinado.

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ comunica decisão.



Superior Tribunal de Justiça

Ofício n. 006836/2024-CPDP

Brasília, 19 de março de 2024.

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)
Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região
(Malote Digital)

- -

RECURSO ESPECIAL n. 1985156/PA (2022/0038645-4)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA

PROC. : 08047704520198140301

ORIGEM

RECORRENTE : INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO
PARÁ

RECORRIDO : ARTHUR BORGES AMORIM

Senhor(a) Presidente,

De ordem do(a) Excelentíssimo(a) Senhor(a) Ministro(a) signatário(a) da decisão, cuja cópia segue anexa, comunico a Vossa Excelência, para conhecimento e providências pertinentes, que, nos autos do processo em epígrafe, foi proferida a referida decisão.

Eventuais informações solicitadas poderão ser encaminhadas por meio do link constante do rodapé deste ofício.

Para acessar os autos do processo na íntegra, basta clicar no mesmo link ou, ainda, pela Central do Processo Eletrônico, no endereço <https://cpe.stj.jus.br/#/chave>, onde deve ser informado apenas o número da chave de acesso dentro do seu prazo de validade.

Respeitosamente,

Samara Daphne Bertin
Coordenadora de Processamento de Feitos de Direito Público



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1985156 - PA (2022/0038645-4)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ
ADVOGADO : HELENO MASCARENHAS D' OLIVEIRA - PA009762
RECORRIDO : ARTHUR BORGES AMORIM
ADVOGADO : PAULO ANDRE SILVA NASSAR - PA018299

DECISÃO

Em análise, recurso especial (e-STJ fls. 314-324) interposto pelo INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ (IGEPREV) de acórdão (e-STJ fls. 296-312) da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

ARTHUR BORGES AMORIM impetrou mandado de segurança preventivo, tendo como autoridade impetrada o Presidente do IGEPREV, alegando que, ao completar 18 anos, lhe será ilegalmente suprimida pensão por morte instituída por seu genitor, juiz aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Sustentou que, nos termos da Lei 9.717/98, lei estadual "não pode conceder benefício distinto daqueles previstos na Lei 8.213/1991", que, em seu art. 16, considera como dependente "o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos".

Pediu, liminar e definitivamente, provimento "para determinar que o IGEPREV se abstenha de cessar o benefício (ou o restabeleça imediatamente) até o impetrante completar 21 anos de idade".

Na sentença (e-STJ fls. 262-276), a segurança foi deferida "para determinar que o INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ – IGEPREV reestabeleça e continue pagando a pensão por morte à parte autora, até que a mesma complete 21 anos de idade".

Sem recurso voluntário, subiram os autos ao TJ/PA para reexame necessário, que foi desprovido, em acórdão assim ementado:

REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. MANUTENÇÃO DE PENSÃO POR MORTE. PRORROGAÇÃO DO BENEFÍCIO ATÉ COMPLETAR 21 ANOS. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO AO COMPLETAR 18 ANOS. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA LEI N. 9.717/1998. PREVISÃO DE PAGAMENTO DO BENEFÍCIO ATÉ OS 21 ANOS. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA. SENTENÇA MANTIDA.

I- No caso em tela, há um conflito normativo entre a Lei Federal nº 8.213/1991 e a Lei Complementar Estadual nº 39/2002, uma vez que a primeira estabelece que é considerado dependente o filho de até 21 anos de idade e a segunda, o filho de até 18 anos de idade.

II- Proibição expressa trazida pelo art. 5º da Lei Federal nº 9.717/1998 aos entes federados de conceder benefícios distintos daqueles previstos no Regime Geral de Previdência (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

III- Conforme a Lei n. 8.213/1991, o direito ao recebimento do benefício de pensão por morte pelo dependente do segurado cessará, para o filho, ao completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave (arts. 16, I, e 77, § 2º, II).

IV- Lei Complementar nº 39/2002, ainda que vigente à época do fato gerador, não pode ser aplicada no caso em tela, uma vez que vai de encontro ao estabelecido por Lei Federal, que estabelece normas gerais sobre a previdência.

V- A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a Lei Federal prevalece sobre a norma que regulamenta o regime próprio dos servidores públicos estaduais, devendo ser reconhecido o direito de pensão por morte até os 21anos, conforme previsto na Lei n. 8.213/1991.

VI- Em sede de Reexame Necessário, mantenho a sentença em sua integralidade, nos moldes e limites da fundamentação lançada.

O IGEPREV interpôs recurso especial (e-STJ fls. 314-324), alegando: a) "A sistemática de julgamento de recursos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça constitui importante ferramenta para preservação da isonomia, a uniformidade, a previsibilidade e a segurança jurídica (...) / O presente processo reúne condições procedimentais de ser escolhido como representativo da matéria, o que se espera que seja reconhecido pela Vice-Presidência do TJE/PA, consoante regra acima citada"; b) foram violadas as normas relativas aos honorários advocatícios, porquanto, "houve sucumbência recíproca, pelo que os honorários de 10% sobre o valor atualizado da condenação deveria ser fixado em favor do autor e réu, razão pela qual requer seja

reformada o acórdão recorrido, nos termos da legislação processual civil"; c) "apesar de admitir em seu julgado que a Lei Complementar nº 39/2002, que instituiu o Regime de Previdência Estadual do Pará, restringe a condição de dependente aos filhos menores de 18 anos, estando estampado conforme seu art. 6º, inciso II; entende que tal norma está em confronto com a Lei Federal nº 8213/91 e que esta deve prevalecer sobre aquela. / Ao final, entende que seria possível a extensão do benefício para o interessado até o mesmo completar 21 anos nos moldes e limites do Regime Geral de Previdência (lei nº 8213/91)"; c) "Com o devido respeito, mas o entendimento acima é equivocado e merece ser reformado, uma vez que não se pode admitir como dependentes previdenciários maiores de 18 anos, até o limite de 21 anos, nos moldes do Regime Geral, pelo simples fato de não haver previsão na legislação previdenciária específica do ente estatal essa extensão, o qual possui liberdade para dispor sobre os requisitos e qualificações desse dependente nos termos do art. 51, §2º, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009 c/c art. 9º da Lei nº 9717/98. / Ora, o Art. 9º, da Lei 9.717/98 atribuiu ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS a competência de estabelecer as regras gerais em relação aos Regimes Próprios dos servidores públicos. Vejamos: *Art.9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei; II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.*(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001) *Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.*(Incluído pela Medida Provisória nº

2.187-13, de 2001) / No exercício dessa competência legal, o MPAS editou a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009 (alterada pela Orientação Normativa MPS/SPS nº03, de 04/05/2009) e regulamentou a correta interpretação da Lei federal 9.717/98, tendo estabelecido o seguinte: O *SECRETÁRIO DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL*, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 7º, IV, IX, X, e XVII do Anexo I do Decreto nº 6.417, de 31 de março de 2008 e o art. 1º, IV, IX, X e XVII do Anexo IV da Portaria MPS nº 173, de 02 de junho de 2008, resolve: Art. 1º Os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações observarão o disposto nesta Orientação Normativa (...) Seção XIV Dos Benefícios Art. 51. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005, o regime próprio não poderá conceder benefício distinto dos previstos pelo RGPS, ficando restrito aos seguintes: I - quanto ao servidor: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria compulsória; c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição; d) aposentadoria voluntária por idade; e) aposentadoria especial; f) auxílio-doença; g) salário-família; e h) salário-maternidade. II - quanto ao dependente: a) pensão por morte; e b) auxílio-reclusão. § 1º São considerados benefícios previdenciários do regime próprio os mencionados nos incisos I e II. § 2º Os regimes próprios deverão observar também a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o RGPS, que compreende o cônjuge, o companheiro, a companheira, os filhos, os pais e os irmãos, devendo estabelecer, EM NORMA LOCAL, as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes. / Ora, ao vedar ao Regime Próprio a concessão de benefício distinto dos previstos pelo Regime Geral, a legislação federal (Lei 9.717/98) fez referência apenas às categorias de benefícios

(quanto ao servidor: aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória etc; quanto ao dependente: pensão por morte e auxílio-reclusão). Tanto é assim que o art. 51, § 2º acima transcrito, assim dispôs: 'devendo estabelecer, EM NORMA LOCAL, as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes.'; d) "O Estado do Pará, no uso de sua autonomia, estabeleceu a idade limite de 18 anos para o filho receber pensão previdenciária, dentre outros requisitos para os demais dependentes, uma vez que sua limitação materializa-se em não 'criar' benefícios distintos dos previstos pelo Regime Geral de Previdência Social. / Assim, o Estado do Pará, no uso de sua competência legislativa, instituiu o Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Pará, por meio da Lei Complementar nº 39 de 09 de janeiro de 2002, onde elenca as condições e qualificação dos dependentes de seus filiados. / Ora, segundo a legislação estadual, o filho do segurado recebe pensão até os 18 anos de idade, desde que não emancipado e não-invalído. / Estes foram os critérios estabelecidos para a qualificação destes dependentes, os quais não podem ser desprezados por esta E. Corte, sob pena de descumprimento da lei (...) fica claro que o rol de beneficiários e dependentes dos regimes próprios de previdência (qualificação e requisitos) PODE SER DISTINTO dos dependentes previstos na Lei nº 8.213/91, específica para o Regime Geral de Previdência"; e) "Esse tipo de concessão de pensão fora dos permissivos legais gera desequilíbrio financeiro e, conseqüentemente, problemas de manutenção do Sistema Previdenciário Brasileiro, os quais foram amplamente divulgados pela mídia e que vêm sendo combatidos por uma série de medidas do Poder Público em âmbito federal e regional, efetivadas por Emendas Constitucionais (EC nº 20/98, EC nº 41/03 e EC nº 47/05) e pela readequação dos regimes previdenciários estaduais e municipais (no Estado do Pará, esta reorganização foi implementada pela LC n 39/2002). / Demonstra-se, portanto, que o administrador e o magistrado devem se ater aos comandos legais e ao princípio da razoabilidade, não concedendo pensão para pessoa que não possui qualidade de beneficiária, nos termos da lei estadual"; f) "cumpre salientar que esse tipo de concessão de pensão fora dos

permissivos legais gera desequilíbrio financeiro e, conseqüentemente, problemas de manutenção do Sistema Previdenciário Brasileiro, pois **NÃO PODERIA FAZER FRENTE A UMA DESPESA (pagamento de pensão) SEM POSSUIR A RESPECTIVA FONTE DE RECEITA** (fora dos casos previstos em lei), sob pena de ferir princípios básicos do direito financeiro, como o Princípio do Equilíbrio. Vejamos os termos da LC n° 101/2000, aos quais este Instituto deve estrita obediência: *Art. 1º, § 2º: As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 3º Nas referências: I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos: a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; b) as respectivas administrações diretas, fundos, AUTARQUIAS, fundações e empresas estatais dependentes; (...) Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17 (Grifos apostos). O teor do enunciado normativo é similar ao do art. 195, § 5º da Constituição Federal de 1988, *verbis*: Art. 195 (...) § 5º. Nenhum BENEFÍCIO ou serviço da SEGURIDADE SOCIAL poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (Grifos apostos). / Ao conceder pensão fora dos permissivos legais, houve afronta aos dispositivos federais acima declinados, o que se espera ser corrigido por essa Corte Superior".*

Com contrarrazões, o recurso foi admitido (e-STJ fls. 334-336).

Na decisão de admissão do recurso, foi, ainda, consignado:

Salvo melhor juízo do Tribunal Superior, os presentes autos, em conjunto com o processo n.º 0810602-30.2017.814.0301, atende ao pressuposto do art. 1.036, §1º, do Código de Processo Civil.

Sendo assim, admito o recurso especial, nos termos do disposto no art. 1.036, §1º, do Código de Processo Civil, qualificando-o como representativo da controvérsia, limitando a suspensão prevista no art. 1.036, §2º, do CPC aos processos em fase de admissibilidade dos recursos excepcionais.

Delimito as questões de direito nos seguintes termos:

1) Possibilidade de lei estadual restringir direitos estabelecidos no Regime Geral de Previdência- Lei n.º 8213/91.

Remeta-se o feito ao Superior Tribunal de Justiça.

Nesta Corte, em despacho (e-STJ fls. 369-370) do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, então Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, determinou-se abertura de vistas ao Ministério Público Federal.

O *parquet* assim se manifestou (e-STJ fls. 374-378):

(...) em análise superficial dos autos, constata-se que o presente recurso especial é cabível, tempestivo e a matéria foi devidamente prequestionada, bem como foram atendidos os requisitos de admissibilidade como recurso representativo da controvérsia, previstos no artigo 256 do RISTJ.

Oportuno destacar, mais uma vez, não obstante a indicação do presente recurso como representativo da controvérsia, o momento processual é de uma análise precária formal do presente, cabendo ao relator do feito reexaminá-lo acerca do preenchimento dos requisitos de admissibilidade que autorizam a apreciação da tese.

O Ministro Paulo de Tarso Sanserverino, ainda na Presidência da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, decidiu (e-STJ fls. 380-383):

A submissão do recurso ao rito dos recursos repetitivos, precedente qualificado de estrita observância pelos juízes e tribunais nos termos do art. 121-A do RISTJ e do art. 927 do CPC, orientará as instâncias ordinárias, cuja eficácia refletirá em numerosos processos em tramitação, balizando as atividades futuras da sociedade, das partes processuais, dos advogados e dos magistrados. Além disso, possibilitará o desestímulo à interposição de incidentes processuais, bem como a desistência de recursos eventualmente interpostos, tendo em vista ser fato notório que a ausência de critérios objetivos para a identificação de qual é a posição dos tribunais com relação a determinado tema incita a litigiosidade processual.

Por outro lado, a submissão ao rito qualificado evitará decisões divergentes nos tribunais ordinários e o envio desnecessário de recursos especiais e/ou agravos em recursos especiais a esta Corte Superior, tendo em vista que os presidentes e vice-presidentes dos tribunais de origem, responsáveis pelo juízo de admissibilidade, poderão negar seguimento a recursos especiais que tratem da mesma questão, ensejando o cabimento do agravo interno para o próprio tribunal, e não mais do agravo em recurso especial, conforme estabelecido no § 2º do art. 1.030 do CPC.

Quanto ao aspecto numérico, mesmo não tendo sido consignado na decisão de admissibilidade o quantitativo de processos sobrestados na origem, a Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, órgão responsável pelo juízo de admissibilidade de recursos especiais interpostos no respectivo Tribunal, possui a visão sistêmica do volume de feitos com determinada questão de direito, sendo as atividades de sobrestamento de processos atos judiciais que se iniciarão após a seleção do recurso como representativo da controvérsia.

Ademais, em pesquisa à base de jurisprudência desta Corte, é possível

recuperar, aproximadamente, 151 decisões monocráticas e 13 acórdãos proferidos por Ministros componentes das Primeira e Segunda Turmas, contendo a controvérsia destes autos, o que indica o potencial de multiplicidade da matéria.

Ante o exposto e exaltando a importante iniciativa de seleção do presente recurso representativo da controvérsia pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com fundamento no art. 256-D, inciso I, do RISTJ, c/c o inciso I do art. 2º da Portaria STJ/GP n. 98, de 22 de março de 2021 (republicada no DJe de 24 de março de 2021), distribua-se o presente recurso por prevenção ao Recurso Especial n. 1.959.272/PA (2021/0288781-8).

É o relatório.

Na proposta de afetação, submeteu-se a esta Corte a seguinte questão:

"Possibilidade de lei estadual restringir direitos estabelecidos no Regime Geral de Previdência - Lei n. 8.213/91."

O acórdão recorrido está fundado em que (i) a "Lei Complementar nº 39/2002, ainda que vigente à época do fato gerador, não pode ser aplicada no caso em tela, uma vez que vai de encontro ao estabelecido por Lei Federal, que estabelece normas gerais sobre a previdência", e (ii) "[A] jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a Lei Federal prevalece sobre a norma que regulamenta o regime próprio dos servidores públicos estaduais, devendo ser reconhecido o direito de pensão por morte até os 21 anos, conforme previsto na Lei n. 8.213/1991".

De plano, há que se atentar para que juízo sobre norma local estranha a atribuição do Superior Tribunal de Justiça relativamente à alínea a do inciso III do art. 105 da Constituição, v.g.: AgRg no REsp 1.177.380/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 14.6.2011, DJe 28.6.2011; REsp 185.640/CE, 6.ª Turma, Rel. Min. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, DJ de 22/02/1999.

No caso, não há como examinar o direito sem cuidar do diploma estadual (sem afastar a Lei Complementar 39/2002 do Estado do Pará).

Não se ignora que

[O] Superior Tribunal de Justiça, a exemplo de todos os demais órgãos judiciais do país, pode desempenhar o controle incidental de constitucionalidade, deixando de aplicar as leis e atos normativos que repute incompatíveis com a Constituição. É certo, contudo, que tal faculdade

será, como regra, exercida nas causas de sua competência originária (CF, art. 105, I) ou naquelas que lhe caiba julgar mediante recurso ordinário (CF, art. 105, II) (...). E dessas decisões, quando envolverem questão constitucional, caberá recurso extraordinário. No normal das circunstâncias, não haverá discussão de matéria constitucional em recurso especial, cujo objeto, como visto, cinge-se às questões infraconstitucionais. (BARROSO, Luis R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555598995. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598995/>. Acesso em: 11 mar. 2024.)

Pesquisa da jurisprudência (ainda que não exaustiva) confirma o debate da matéria (discrepância entre lei estadual e lei federal no tocante a benefício previdenciário) em recurso ordinário em mandado de segurança (v.g., AgInt no RMS n. 56.188/BA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/9/2019, DJe de 20/9/2019; AgInt no RMS n. 56.188/BA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/9/2019, DJe de 20/9/2019; e o AgRg no RMS 24.951/MS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 17/12/2014, colacionado, inclusive, no voto condutor do acórdão recorrido. Aliás, os outros dois julgados desta Corte colacionados no aludido voto não têm como fundamento a discrepância entre lei estadual e lei federal).

Na espécie, entretanto, a discussão é veiculada em recurso especial, via que não a comporta.

Confira-se, v.g.:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. PECÚLIO POST MORTEM. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, ART. 535, II, DO CPC. FALTA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI.

1. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal a quo julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.
2. A questão central ora debatida diz respeito ao conflito de normas existente entre a Lei Estadual/RJ 285/1979, que no momento do óbito do servidor previa o pagamento de pecúlio post mortem, sendo posteriormente revogada pela Lei Estadual/RJ 5.109/2007, e a previsão do art. 5º da Lei Federal 9.717/1998, que estabelece "Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos

previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal".

3. Após a edição da Emenda Constitucional 45/2004, formou-se jurisprudência no STJ no sentido de que a competência para julgar as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida julgar válida lei local, contestada em face de lei federal, foi transferida para o STF, nos termos do art. 102, III, "d", da CF/1988.

4. Verifica-se que a questão em debate envolve, na realidade, análise de legislação local, Lei 285/1979, o que encontra óbice na Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal ("Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário"), além de usurpar a competência do STF, no que tange à apreciação de ofensa a dispositivos constitucionais.

5. O STJ entende que o pedido de sobrestamento do feito em razão da oposição de Embargos de Declaração nos autos do Recurso Extraordinário 870.947/SE, requerendo a modulação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal, deve ser rejeitada, uma vez que não existe determinação alguma do STF neste sentido ou, ainda, previsão legal para tanto.

6. Recurso Especial parcialmente conhecido, quanto à violação do art. 1.022 do CPC, e, nessa extensão, não provido.

(REsp n. 1.757.983/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/4/2019.)

A propósito, a tese de hierarquia entre lei federal e lei estadual foi, há muito, refutada na doutrina e na jurisprudência: "Não há que cogitar (...) de hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais. Têm elas a mesma posição no sistema de fontes brasileiro" (MENDES, Gilmar F. **Série IDP – Linha Administração e Políticas Públicas - Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. *E-book*. ISBN 9788547204686. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547204686/>. Acesso em: 08 mar. 2024.)

Eventual "conflito hierárquico", da espécie, revela, tecnicamente, conflito de competências legislativas, ou melhor, divergência de interpretação acerca do conteúdo/limites das competências legislativas, na Constituição, dos entes federados.

Sobre a matéria, de natural índole constitucional, tem a Suprema Corte a última palavra.

Por todos:

3.4.1. Cabimento do recurso extraordinário

Nos termos do art. 102, III, da Constituição Federal, das causas decididas em única ou última instância³¹⁹, caberá recurso

extraordinário em quatro hipóteses, a saber, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo da Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição;
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

As três primeiras hipóteses tratam explicitamente de matéria constitucional e já se encontram sedimentadas no Direito brasileiro. A alínea d, introduzida pela Emenda Constitucional n. 45/2004, merece um comentário adicional.

O dispositivo transferiu ao STF competência até então reservada ao STJ, pela via do recurso especial³²⁰. Antes mesmo da mudança, já havia a percepção de que o conflito entre lei local e lei federal muitas vezes envolve questão constitucional, relativa à divisão constitucional de competências legislativas entre os entes da federação. Com efeito, identifica-se vício de inconstitucionalidade tanto nos casos em que um ente invade a esfera de competência reservada com exclusividade em nível federativo diverso, quanto naqueles em que, tendo a Constituição estabelecido competências concorrentes, um dos entes envolvidos transborde os limites próprios à sua atuação³²¹. O julgamento de tais questões pelo STJ não seria coerente com a divisão de atribuições entre este Tribunal e o STF, tal como promovida pelo constituinte de 1988.

No entanto, talvez não seja possível remeter à Constituição todos os conflitos entre lei local e lei federal. Nos casos de competências legislativas concorrentes, o choque pode decorrer, não propriamente de uma invasão de competências, mas sim de mera incompatibilidade entre determinado regramento específico e as normas gerais pertinentes. A consequência ainda será a invalidade da norma local, mas não seria possível vislumbrar uma ofensa direta à Constituição. Dessa forma, a prevalecer a lógica implícita de divisão de funções entre os recursos extraordinário e especial, seria razoável admitir que tal hipótese devesse ensejar o cabimento do segundo e não do primeiro³²².

Apesar disso, o constituinte reformador não estabeleceu qualquer distinção entre as duas situações, do que se pode concluir pela competência do STF em todos os casos que girem em torno do referido conflito³²³. E é bom que seja assim, até porque o deslinde desse tipo de controvérsia dependerá sempre de um juízo sobre a divisão constitucional de competências. Afinal, se a lei federal tiver ultrapassado o terreno das normas gerais, haverá inconstitucionalidade e não simples incompatibilidade entre os regramentos geral e especial. Ou seja, mesmo que a decisão acabe afirmando a existência de um conflito no plano da legalidade, o itinerário lógico dos julgadores terá envolvido uma análise eminentemente constitucional. No mínimo, é preciso reconhecer que não seria boa técnica processual antecipar tal juízo, profundamente ligado ao mérito, trazendo-o para a fase de conhecimento do recurso. (BARROSO, Luis R. *op. cit.*)

Há mais.

Nas razões recursais, alega-se que não há restrição alguma feita pela lei estadual no que diz respeito ao rol de benefícios previstos na lei federal. O benefício em questão é (seria) o mesmo em ambas as leis - pensão por morte. A divergência se dá quanto à qualidade de dependente. No dizer do IGEPREV, na Lei 8.213/91, no que interessa, é considerado dependente "o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos" (art. 16, I); na Lei Complementar Estadual 39/2002, "os filhos, de qualquer condição, desde que não emancipados, menores de dezoito anos; (Redação dada pela Lei Complementar n. 49, de 21 de janeiro de 2005)" - vigente à época do óbito da instituidora - 28/08/2010.

O IGEPREV continua, sustentando que, nos termos da Lei 9.717/98, a União tem por atribuição "a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento" dos regimes próprios de previdência social (art. 9º, I). No exercício (cumprimento) desta atribuição, a União editou, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a Orientação Normativa MPS/SPS n. 02, de 31 de março de 2009 (alterada pela Orientação Normativa MPS/SPS n. 03, de 04/05/2009), do seguinte teor:

O SECRETÁRIO DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 7º, IV, IX, X, e XVII do Anexo I do Decreto nº 6.417, de 31 de março de 2008 e o art. 1º, IV, IX, X e XVII do Anexo IV da Portaria MPS nº 173, de 02 de junho de 2008, resolve:
Art. 1º Os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações observarão o disposto nesta Orientação Normativa.

.....

Seção XIV

Dos Benefícios

Art. 51. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005, o regime próprio não poderá conceder benefício distinto dos previstos pelo RGPS, ficando restrito aos seguintes:

I - quanto ao servidor:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria compulsória;
- c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição;

- d) aposentadoria voluntária por idade;
- e) aposentadoria especial;
- f) auxílio-doença;
- g) salário-família; e
- h) salário-maternidade.

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte; e
- b) auxílio-reclusão.

§ 1º São considerados benefícios previdenciários do regime próprio os mencionados nos incisos I e II.

§ 2º Os regimes próprios deverão observar também a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o RGPS, que compreende o cônjuge, o companheiro, a companheira, os filhos, os pais e os irmãos, devendo estabelecer, em norma local, as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes.

Defende, pois, o Instituto que, consoante a orientação do Ministério, os regulamentos dos regimes próprios de previdência não podem criar ou suprimir benefícios, considerados os listados pela lei federal; mas podem dispor sobre os dependentes, estabelecendo os requisitos. E assim fizera o Estado do Pará:

O Estado do Pará, no uso de sua autonomia, estabeleceu a idade limite de 18 anos para o filho receber pensão previdenciária, dentre outros requisitos para os demais dependentes, uma vez que sua limitação materializa-se em não “criar” benefícios distintos dos previstos pelo Regime Geral de Previdência Social.

Assim, o Estado do Pará, no uso de sua competência legislativa, instituiu o Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Pará, por meio da Lei Complementar nº 39 de 09 de janeiro de 2002, onde elenca as condições e qualificação dos dependentes de seus filiados.

Ora, segundo a legislação estadual, o filho do segurado recebe pensão até os 18 anos de idade, desde que não emancipado e não-invalído.

Além de resvalar, portanto, nas já mencionadas (i) vedação de exame de lei local - tocante ao STJ - e (ii) reserva de matéria constitucional - respeitante ao STF -, as razões recursais requerem o exame da supracitada orientação normativa do Ministério da Previdência, ato que a jurisprudência desta Corte não reputa passível de controle pela via do recurso especial, v.g.: AgInt no AREsp n. 1.066.035/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 25/9/2023, DJe de 28/9/2023.

O IGEPREV alega, finalmente, que a manutenção da pensão viola a norma do art. 24 da Lei Complementar 101/2000, porquanto obriga a administração a estender

benefício "sem a indicação da fonte de custeio total".

Entretanto, a matéria não foi debatida no acórdão recorrido, não tendo sido o órgão julgador provocado a fazê-lo ainda que mediante oposição de embargos de declaração.

Em resumo, tem-se que o acórdão recorrido está assentado em que a tese de prevalência da lei federal em relação a lei estadual harmoniza-se com a jurisprudência desta Corte; no recurso especial, não há impugnação, no ponto (o recorrente alega que, de acordo com a jurisprudência do STF e desta Corte, "o art. 5º da Lei 9.717/1998 não teve o condão de derrogar categorias de beneficiários de pensão por morte do regime próprio de previdência dos servidores públicos federais").

A solução da controvérsia exigiria exame de legislação local, o que é vedado ao STJ na via do recurso especial.

Escapa desta Corte controle judicial, pela via do recurso especial, de orientação normativa.

Conteúdo afeto à alínea *a* ou *c* do inciso II do art. 105 da Constituição, que remanescesse, teria o exame obstado, porquanto a solução da controvérsia passa por apreciação de matéria constitucional e não foi provada a interposição do respectivo recurso extraordinário.

No exame negativo de admissibilidade, incidência, pois, das Súmulas 211-STJ, 284-STF.

Isso posto, nos termos do art. 256-F, § 4º, do RISTJ, rejeito o Recurso Especial como Recurso Representativo da Controvérsia, procedendo-se, por conseguinte, ao cancelamento da Controvérsia 426/STJ. Em consequência, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RISTJ, não conheço do Recurso Especial.

Encaminhe-se, à Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas - COGEPAC, cópia da presente decisão, para ciência. Comunique-se aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 15 de março de 2024.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator