

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.300.618 SÃO PAULO

**RELATOR** : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
**RECTE.(S)** : ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS DA FUNDACAO  
CESP  
**ADV.(A/S)** : RICARDO INNOCENTI  
**ADV.(A/S)** : MARCO ANTONIO INNOCENTI  
**RECDO.(A/S)** : FUNDACAO CESP  
**ADV.(A/S)** : VINICIUS RIBEIRO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA  
**ADV.(A/S)** : FRANCO MAURO RUSSO BRUGIONI  
**RECDO.(A/S)** : CTEEP - COMPANHIA DE TRANSMISSAO DE  
ENERGIA ELETRICA PAULISTA  
**ADV.(A/S)** : MAURICIO DE AVILA MARINGOLO  
**ADV.(A/S)** : AITAN CANUTO COSENZA PORTELA  
**ADV.(A/S)** : MIGUEL PEREIRA NETO  
**ADV.(A/S)** : LUIZ GUSTAVO FRIGGI RODRIGUES  
**RECDO.(A/S)** : ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

### DECISÃO

Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em 15/12/2003, a Associação dos Aposentados da Fundação Cesp ("AAFC") ajuizou a Ação Civil Pública na 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo. Posteriormente, a entidade aderiu à reclamação trabalhista de um de seus associados, por meio de demanda coletiva - Ação Coletiva Trabalhista.

A Ação Civil Pública ("ACP") foi proposta em face de Fundação Cesp ("FUNCESP"), Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista ("CTEEP" – sucessora da Companhia Energética de São Paulo – CESP), e Fazenda do Estado de São Paulo ("ESTADO" ou "FESP").

A AÇÃO COLETIVA proposta na Justiça do Trabalho não incluiu o ESTADO no polo passivo.

Nesses processos, a AAFC objetiva, em síntese:

- (i) impedir que os benefícios de complementação de

aposentadoria e pensão dos seu associados deixassem de ser pagos de acordo com as normas e regulamentos internos da Companhia Energética de São Paulo ("CESP"), sucedida pela CTEEP, e com os planos previdenciários da FUNCESP ("Plano A", sucedido pelo "Plano 4819"), implantados e aplicados aos beneficiários, ininterruptamente, desde a década de 1970, e que contavam com o aval do ESTADO, na qualidade de acionista controlador da empregadora daqueles empregados, conforme a Lei Estadual 4.819/1958;

(ii) a condenação das ex-empregadoras dos beneficiários ao pagamento das verbas trabalhistas que compõem os benefícios, pagas pela CESP/CTEEP, que haviam sido suprimidas unilateralmente pelos recorridos entre janeiro/2004 a agosto/2005, sem a instauração de prévio processo administrativo, com a alegação de que tais verbas constituiriam mera liberalidade da empregadora, cujos atos não poderiam produzir qualquer efeito não previsto pela Lei Estadual 4.819/1958, que instituíra a obrigação estatutária de exclusiva responsabilidade do ESTADO; e

(iii) cumulativamente, sejam mantidas todas as condições atuais do plano de previdência complementar dos aposentados e pensionistas da CESP admitidos até o dia 13 de maio de 1974, como base de cálculo para o valor da complementação, paridade com os empregados da ativa, inexistência de teto salarial, pagamentos quinzenais, descontos em folha, vantagens, facilidades etc, nos termos do regulamento intitulado Plano Previdenciário CESP 4819; a imposição de obrigação de não fazer à FAZENDA DO ESTADO, para garantir a inalterabilidade dessas condições.

Para fundamentar esses pedidos, a autora informa que, *"De fato, no final deste ano de 2003, o Estado ilegítima e imotivadamente anunciou avocar para si a responsabilidade pela operacionalização do pagamento da complementação de aposentadoria e pensões (doc. 11). Anunciou, ainda, que o fará com alterações unilaterais no vínculo de natureza previdenciária e contratual que une os aposentados e pensionistas à FUNDAÇÃO CESP e à*

## ARE 1300618 / SP

*CTEEP (sucessora da. CESP), em desrespeito às regras do Plano Previdenciário CESP 4819 (doc. 6) e a disposições legais (p. ex., art. 3º, §§ 4º e 5', da lei estadual n. 9.361, de 5.7.96 e art. 1º da lei estadual n. 4.819, de 26.8.58). Com isso, coloca em risco uma série de direitos adquiridos e facilidades de cunho assistencial dos aposentados e pensionistas (CF, art. 5º, inc. XXXVI; LICC, art. 6º) (Doc. 2, fl. 7).*

*Ainda, esclarece que “ao lado da obrigação legal do ESTADO de custear os BENEFÍCIOS por força da Lei estadual nº 4.819/58, também a CESP (atual CTEEP), ao disciplinar a sua concessão e o seu pagamento por meio de normas e regulamentos internos próprios, tutelados pela legislação trabalhista, assumiu, com o pleno conhecimento do seu acionista majoritário (ESTADO), a responsabilidade contratual pelas diferenças que correspondessem à exata remuneração percebida em atividade, sem qualquer limitação, uma vez que os salários pagos tanto pela CESP quanto pela CTEEP, assim como as demais verbas que integram a remuneração de seus empregados celetistas, jamais estiveram sujeitos às regras impostas aos funcionários públicos estatutários, por serem companhias sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas (CF, art. 173, § 1º, inc. II)” (Doc. 8, fl. 307).*

*Além disso, afirma que “os BENEFÍCIOS sempre foram operacionalizados pela FUNCESP, arcando o ESTADO com as parcelas dos BENEFÍCIOS que reconhece como devidas por força da obrigação legal prevista na Lei nº 4.819/58 [nas quais faz incidir todas as limitações legais e constitucionais compatíveis com o regime próprio de remunerações pagas pela Administração Pública], e a CESP/CTEEP com as diferenças correspondentes à remuneração integral, considerado o salário efetivamente percebido em atividade, que se obrigou contratualmente, com a concordância do ESTADO, seu controlador” (Doc. 8, fl. 307).*

*Notícia que, quando o ESTADO privatizou a CTEEP, em 28/6/2006 (após o ajuizamento das ações coletivas), constaram do EDITAL DE PRIVATIZAÇÃO as parcelas que o ESTADO se obrigou a reembolsar à CTEEP, e as parcelas de exclusiva responsabilidade da CTEEP. A fim de compensar o vencedor do leilão de privatização pelos valores a serem despendidos pela CTEEP no custeio dos BENEFÍCIOS, o ESTADO*

## ARE 1300618 / SP

concedeu um desconto no preço do leilão, no valor de R\$ 879 milhões (ou R\$ 1,7 bilhão em valores de hoje), quantia que correspondeu, à época, a 42% do valor final do leilão de R\$ 1,193 bilhão (Doc. 8. fls. 307-308).

Nessas ações - "ACP" e "AÇÃO COLETIVA" -, foram concedidas sucessivas liminares, sendo a primeira delas deferida pela Justiça do Trabalho em 5/7/2005, e as outras, pela Justiça Comum, nas quais foram suspensos os descontos no proventos dos beneficiários, que ficaram restritos ao período de janeiro/2004 a agosto/2005.

No Conflito de Competência 7.706 AgR-segundo-ED-terceiros (Rel. Ministro DIAS TOFFOLI), o Plenário da SUPREMA CORTE considerou serem as ações "ACP" e a "AÇÃO COLETIVA" conexas, assentando a competência da Justiça Comum para o processo e o julgamento das causas. O acórdão ficou assim ementado:

EMENTA Embargos de declaração em agravo regimental em conflito de competência. Ações judiciais conexas em trâmite perante a Justiça comum e a Justiça do Trabalho. Interpretação extensiva sobre o art. 115 do CPC. Conhecimento do conflito. Ação de complementação de aposentadoria. Aplicação do entendimento firmado no RE nº 586.453/SE. Competência da Justiça comum. Embargos de declaração acolhidos com efeitos modificativos, para conhecer do conflito e reconhecer a competência da Justiça comum para o julgamento da causa. 1. Em regra, a admissão do conflito de competência com base no art. 115, III, do CPC exige que haja divergência entre juízos diversos quanto à reunião ou separação dos feitos, consoante expressa previsão do dispositivo. 2. Cabível, todavia, por meio de interpretação extensiva do art. 115, do CPC, o acolhimento do incidente, mesmo ausente a apontada divergência, quando se tratar de ações conexas (com possibilidade, portanto, de prolação de decisões conflitantes) em trâmite perante Justiças distintas e no bojo das quais o apontamento de conexão não se mostrar suficiente à definição da competência para seu processo e julgamento. 3. No caso, trata-se de demandas em trâmite perante a Justiça comum e a justiça trabalhista, em que se

## ARE 1300618 / SP

discute complementação de aposentadoria, com decisões conflitantes já proferidas, a justificar o conhecimento do conflito. 4. É inaplicável a regra de solução da conexão entre feitos (art. 105, do CPC), uma vez que as ações tramitam perante juízos com competência material distinta – incidindo a vedação decorrente do art. 102 do CPC – e já contam com decisão de mérito – a atrair a aplicação da Súmula nº 235, do STJ. 5. A definição do conflito com base na análise das regras de competência, para se aplicar ao caso a regra geral estabelecida por esta Corte nos autos do RE nº 586.453/SE, com repercussão geral reconhecida, é no sentido de competir à Justiça comum o processamento de demandas ajuizadas contra entidades privadas de previdência complementar, uma vez que a regra de modulação ali prevista (com atribuição de competência à Justiça do Trabalho para processar e julgar todas as causas da espécie em que proferida sentença de mérito até 20/2/13) teve por pressuposto sua incidência sobre demandas únicas, isoladamente consideradas, não tendo sido assentada para reger divergência quanto à competência para o processamento de ações diversas. 6. Embargos de declaração acolhidos com efeitos modificativos, para conhecer do conflito e declarar a competência da Justiça comum para o processo e o julgamento dos feitos (CC 7706 AgR-segundo-ED-terceiros, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 20/4/2015)

Da mesma forma, no AI 834.551-AgR-ED-EDiv-AgR-ED (Doc. 22, fls. 274-277/286; e Doc. 23, fls. 11/119-124/172/200), o Plenário do STF confirmou a decisão do Ministro DIAS TOFFOLI, que negara seguimento ao Recurso Extraordinário da AAFC, para manter a decisão do STJ que consolidara a competência da Justiça Comum Estadual para julgar a ação coletiva.

O acórdão desse Agravo de Instrumento transitou em julgado em 24/11/2015 (Doc. 23, fl. 211).

Assim, ambos os processos tiveram seguimento no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo julgados em primeira instância

## ARE 1300618 / SP

pelo mesmo Juízo. Nos dois casos, as sentenças reputaram improcedentes os pedidos deduzidos nas demandas conexas.

Interposta apelação, o TJSP, em julgamento conjunto, negou provimento ao recurso da AAFC - Apelação Cível 0002104-44.2016.8.26.0053 ("AÇÃO COLETIVA"), e Apelação Cível 9060935-43.2006.8.26.0000 ("ACP"), mantendo as decisões singulares do Juízo de primeiro grau (Doc. 19, fls. 255-257):

Irresignada, a Associação dos Aposentados da Fundação Cesp ("AAFC") interpôs Recurso Extraordinário (Doc. 8, fls. 302-344), com pedido de concessão de efeito suspensivo, bem como Recurso Especial dirigido ao STJ.

No apelo extremo, com fundamento no art. 102, III, "a" e "c", da CF/1988, aponta violação aos arts. 5º, XXXI e LV, e 37, *caput*, da Carta Magna e ao Tema 138 (RE 594.296, Rel. DIAS TOFFOLI), ao argumento de que o acórdão recorrido deixou de *"reconhecer a imunização dos duradouros e concretos efeitos decorrentes da relação contratual protagonizada pelos beneficiários com a CESP/CTEEP e a FUNCESP, definitivamente incorporados à esfera jurídica dos interessados, em função da implantação, com o aval do próprio ESTADO, da forma de concessão e pagamento dos BENEFÍCIOS, envolvendo todos os recorridos, e não apenas a Administração pública estadual* (Doc. 8, fl. 310).

No RE, a Associação argumenta que:

(a) os *"vínculos contratuais, estabelecidos há mais de 40 anos (antes pela CESP, posteriormente assumidos pela sucessora CTEEP), decorreram efeitos patrimoniais concretos em favor dos beneficiários, não podendo ser unilateralmente suprimidos, como querem os recorridos, em função dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança* (Doc. 8, fl. 314);

(b) *"a constatação, pelo Egrégio TJSP, de que CESP, CTEEP e FUNCESP firmaram instrumentos contratuais dispendo sobre as respectivas responsabilidades envolvendo o pagamento dos BENEFÍCIOS, revela que estas condições contratuais, sujeitas à tutela da legislação trabalhista, incorporaram-se de forma*

*absolutamente legítima como direto subjetivo dos beneficiários, que passaram a ter, pelo longo tempo transcorrido, justa confiança no seu cumprimento, já que todos lograram obter seus respectivos BENEFÍCIOS, concedidos diretamente pela FUNCESP [e não pela Secretaria da Fazenda], sob a égide de tal conjunto normativo, instituído e aplicado pela sua própria empregadora, uma companhia que, embora tendo seu controle acionário exercido pelo ESTADO, sujeita-se ao mesmo regime jurídico das empresas privadas (CF, art. 173, § 1º, inc. II) (Doc. 8, fl. 317);*

*(c) “se o ESTADO, exercendo o controle acionário de companhias do porte da CESP e da CTEEP, com dezenas de milhares de empregados [todos celetistas, nenhum, portanto, sujeito aos limites remuneratórios dos funcionários públicos estatutários], permitiu que fossem instituídos, concedidos e pagos os BENEFÍCIOS, mediante regras internas estabelecidas pelas próprias empregadoras, assim o fazendo ininterruptamente desde a década de 1970, inclusive por meio da FUNCESP, é obvio que não pode agora, mais de 30 anos depois, alterar essas condições, reduzindo os valores titularizados pelos beneficiários” (Doc. 8, fl. 318);*

*(d) o “Plano 4819” da FUNCESP foi considerado como plano de previdência complementar inclusive por esse próprio Pretório Excelso, que ao decidir o CC n° 7.706 -SP (Rel. Min. DIAS TOFFOLI), fixou a competência da Justiça comum para julgamento das causas, aplicando o entendimento firmado, em repercussão geral, no RE n° 586.453 -SE (Rel. Min. DIAS TOFFOLI), Tema 190 [...] Assim, os “beneficiários, diante das normas e regulamentos internos aprovados àquela época pela CESP/FUNCESP, tinham plena confiança de que aquelas regras seriam cumpridas e seus BENEFÍCIOS seriam concedidos de forma integral, tal como ali previsto, como de fato ocorreu, sendo absolutamente ineficaz para esses beneficiários a alteração dessas regras, promovida pelo ESTADO em janeiro/2004, sendo igualmente indevida a redução dos seus proventos complementares” (Doc. 8, fls. 319/323);*

*(e) os recorridos não “oportunizaram aos beneficiários, meios de defesa prévios à supressão de BENEFÍCIOS, o que deveria ter sido feito por meio de processo administrativo, formal e previamente*

*instaurado com a finalidade de facultar aos interessados, mediante os meios inerentes ao contraditório e à ampla defesa, manifestação sobre a legalidade da percepção integral dos BENEFÍCIOS, inclusive pela prescrição ou decadência, que impede a Administração de rever a concessão do benefício concedido há várias décadas, ao mesmo o alegado princípio da segurança jurídica [...] em flagrante violação, também, à tese fixada com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 594.296 -MG (Rel. Min. DIAS TOFFOLI), assim ementada (tema 138):(Doc. 8, fl. 331);*

(f) a partir de 5/4/1999, a responsabilidade da CESP em relação aos benefícios foi transferida à CTEEP, que passou a pagar as diferenças entre os valores repassados mensalmente pelo Estado e os necessários ao pagamento integral dos benefícios pela FUNCESP, situação que durou até janeiro/2004, e depois foi retomada com a concessão da primeira liminar em 5/7/2005. Por ocasião privatização da CETEPP, esses valores foram compensados no preço do leilão por meio de um desconto da ordem de 42% do preço final de R\$ 1,193 bilhão concedido à vencedora (ISA CAPITAL DO BRASIL LTDA). Assim, *“a CTEEP não pode alegar qualquer prejuízo ao ser responsabilizada pelo pagamento dessas diferenças, seja porque assumiu contratualmente esses encargos, seja porque, ao ser privatizada, o ESTADO autorizou o desconto dessa obrigação do seu capital social, como forma de compensar esses pagamentos ao vencedor do leilão”,* razão pela qual deve ser condenada ao *“no pagamento das diferenças entre janeiro/2004 a agosto/2005, por força do compromisso por ela assumido de responder pela ‘obrigação beneficiária’* (Doc. 8, fls. 335-336); e

(g) os salários e as vantagens dos empregados CTEEP, que é uma empresa privada e sucessora da CESP – sociedade de economia mista, não estão sujeitos aos limites de remuneração dos funcionários públicos e, por conseguinte, ao teto constitucional. Assim a manutenção dos benefícios *“segundo os critérios que foram concedidos e vêm sendo pagos pela FUNDAÇÃO ao longo das últimas décadas, com parte dos recursos arcados pela CTEEP e parte pelo ESTADO, está “em harmonia com o que restou*

## ARE 1300618 / SP

*decidido, sob o rito da repercussão geral, no RE n° 609.381 -GO (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI) e RE 606.358 -SP (Rel. Min. ROSA WEBER) (temas 480 e 257, respectivamente) (Doc. 8, fls. 340-341).*

Por fim, sustenta que, “ao revogar as liminares concedidas pelo TJSP nos autos das Tutelas Recursais Antecedentes ns. 2125655-89.2016.8.26.0000 e 2125870-65.2016.8.26.000, os acórdãos recorridos expõem os associados da AAFC aos riscos de terem substancialmente reduzidos seus BENEFÍCIOS, o que as recorridas vêm sendo impedidas de fazer nos últimos 12 anos, por sucessivas liminares, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal (AC n° 3.882, Rel. Min. DIAS TOFFOLI)”.

Assevera que o “TJSP entendeu que as recorridas não tiveram nenhum prejuízo ao continuar cumprindo os critérios e condições com base nos quais foram concedidos e pagos os BENEFÍCIOS ao longo das últimas décadas, mantidos por sucessivas decisões liminares a partir de 5.7.2005”, e que “as recorridas tardaram por mais de 40 anos para alterar as regras e condições com base nas quais concederam os BENEFÍCIO”.

Registra que [...]“é evidente a existência de ‘periculum in mora’, por afetar aproximadamente 5 mil aposentados e pensionistas, atualmente com idade média superior a 75 anos”(Doc. 8, fls. 342-343).

Assim, a Associação recorrente requer seja conhecido e provido o presente recurso extraordinário, para (Doc. 8, fls. 344):

*“(i) impedir que as recorridas alterem as condições e critérios de concessão e pagamento dos BENEFÍCIOS, já incorporados há décadas ao patrimônio jurídico dos beneficiários, julgando procedente as ações coletivas;*

*(ii) alternativamente, caso não provido o recurso para a finalidade acima pretendida, reconhecer, quando menos, a impossibilidade de redução dos BENEFÍCIOS sem a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado e garantido o contraditório e a ampla defesa aos interessados, conforme assentado na tese proferida com repercussão geral pelo STF no RE n° 594.296 -MG (tema 138, Rel. Min. DIAS TOFFOLI);*

## ARE 1300618 / SP

*(iii) condenar a CTEEP no pagamento das diferenças, devidas aos beneficiários no período entre janeiro/2004 a agosto/2005, acrescidas de correção monetária desde o vencimento de cada parcela em atraso, bem como juros moratórios contados a partir da citação; e*  
*(iv) em razão da sucumbência, condenar as recorridas também ao pagamento de honorários advocatícios, além do reembolso de todas as despesas processuais feitas pela recorrente, reputando a CTEEP litigante de má-fé."*

Em contrarrazões (Doc. 9, fl. 226), a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em preliminar, argui que esta CORTE, no RE 585.392 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Dje de 18/12/2009), rejeitou a repercussão geral da matéria trazida no Recurso Extraordinário, além do que o acórdão recorrido estaria assentado em interpretação de fatos, provas, cláusulas contratuais e da legislação local (Súmula 280/STF), e que as razões recursais dissociavam-se do conteúdo do aresto combatido (Enunciado 284/STF). Sustenta inexistir prequestionamento do debate e violação direta à CF/88.

No mérito, afirma que a responsabilidade do Estado de São Paulo limita-se à complementação de aposentadorias e pensão instituídas pela Lei Estadual 4.819/1958, não se estendendo a outros benefícios decorrentes dos contratos de trabalho mantidos com a CESP/CTEPP ou dos planos de benefícios instituídos por esta e pela Fundação CESP, corréus na ação civil pública.

Defende que *"O benefício da complementação, porque decorre de lei estadual, é estatutário, apesar dos vínculos originais dos complementados ser celetista (o que não se altera por receberem complementação), do que se conclui, e porque também assim está previsto nas Leis 1386/51 e 4819/58, que está sujeito às mesmas regras do regime aplicável aos servidores públicos inativos quanto à incidência de contribuição previdenciária, teto constitucional, não incorporação de vantagens 'pro labore faciendo' ou indenizatórias aos proventos da inatividade e quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico", [...]* nos termos da Súmula 339/STF e Súmula Vinculante 37 (Doc. 9, fls. 271-272).

## ARE 1300618 / SP

Por fim, requer o não conhecimento do apelo extremo, ou que lhe seja negado provimento.

Por sua vez, a CTEEP (Doc. 20, fls. 34-63) e a Fundação CESP (FUNCESP) (Doc. 20, fls. 161-210), nas respectivas contrarrazões, apontam os mesmos óbices sumulares indicados pela a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, ou seja, as Súmulas 280, 282, 356, 284, 454, todos do STF, além da ausência de repercussão geral da matéria. No mérito, pugnam pelo não conhecimento do recurso extraordinário, ou que lhe seja negado provimento.

O Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quanto à alegada violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, negou seguimento ao Recurso Extraordinário, aplicando o Tema 660 da repercussão geral (ARE 748.371). No mais, inadmitiu o apelo, interposto pela alínea “a” do inciso III do art. 102 da CF, ao entendimento de que o Tema 138 (RE 594.296) não se amolda ao caso dos autos, e incidência das Súmulas 279, 280 e 454, todas do STF; e, sob o pálio da alínea “c”, porque no acórdão recorrido não se enfrenta a situação prevista nesse permissivo constitucional (Doc. 9, fls. 340-343).

Inadmitiu também o Recurso Especial interposto pela AAFC, que se irressignou por meio de agravo ao STJ.

Juntamente com o Recurso Extraordinário, a AAFC juntou petição autônoma dirigida ao TJSP, requerendo “a concessão de efeito suspensivo, [...] a fim de que seja mantida a decisão liminar proferida por esse Egrégio TJSP nos autos das Tutelas Recursais Antecedentes 2125655-89.2016.8.26.0000 e 2125870-65.2016.8.26.000, estendendo seus efeitos para que, até ulterior decisão da Corte Superior, sejam mantidos inalterados os pagamentos dos benefícios objeto das referidas ações, como vem acontecendo há mais de 40 anos, em respeito à garantia constitucional do direito adquirido” (Doc. 8, fl. 303).

Em 18/10/2017, o TJSP indeferiu a tutela cautelar recursal pleiteada pela Associação AAFC visando à concessão de efeito suspensivo aos recursos especial e extraordinário interpostos contra o acórdão recorrido

## ARE 1300618 / SP

(Doc. 9, fls. 182-186).

Diante disso, a AAFC protocolou, em 31/10/2017, no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Pet 7340-MC a mim distribuída, com objetivo de atribuir efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto e ainda pendente de admissibilidade no TJSP, de modo a (...) *“impedir os requeridos de promover qualquer alteração ou redução nos benefícios, concedidos e pagos aos associados beneficiários com base em critérios definidos há várias décadas pelos próprios recorridos”*.

Em decisão proferida em 10/11/2017 (Dje de 14/11/2017), deferi a tutela de urgência para suspender os efeitos dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nas ações conexas 9060935-43.2006.8.26.000 e 0002104-44.2016.8.26.0053, nos termos pleiteados, até decisão definitiva desta CORTE sobre a controvérsia.

A AAFC informou, por meio da Petição/STF 70.760/2017 protocolada no STF em 23/11/2017, o descumprimento da decisão por mim prolatada em que concedi a tutela de urgência ao Recurso Extraordinário. Noticiou não estar sendo observada a ordem, asseverando que o juiz de 1ª instância incumbido de dar-lhe cumprimento impôs determinações que restringem o sentido da tutela concedida.

Ao analisar a Petição/STF 70.760/2017, em 24/11/2017 (DJe de 27/11/2017), anotei que nas Tutelas Cautelares Antecedentes deferidas pelo TJSP, o Tribunal *a quo* deu *“provimento ao pedido, para o fim de atribuir efeito suspensivo à apelação de fls. 129/151, para assegurar que as requeridas só promovam alteração no processamento e pagamento dos benefícios dos associados com a concordância da associação autora, até o julgamento final do recurso.”*

Em face disso e da minha decisão anterior na Pet 7340-MC, determinei que a parte acima destacada da decisão do TJSP fosse inteiramente mantida, e que todos os envolvidos na lide deveriam conduzir-se exatamente como vinham fazendo antes dos referidos acórdãos do TJSP nas ações conexas 9060935-43.2006.8.26.000 e 0002104-44.2016.8.26.0053, até a decisão definitiva desta CORTE sobre a controvérsia, ou seja, que os beneficiários voltassem a receber

## ARE 1300618 / SP

integralmente o valor que vinham percebendo até a data do julgamento das Apelações Cíveis interpostas nos processos conexos.

Ato contínuo, o Estado de São Paulo opôs Embargos de Declaração, pleiteando fossem sanadas omissões no julgado monocrático acima, atinentes à (a) responsabilidade da CTEEP e da Fundação CESP no que toca à sistemática de pagamentos das complementações; e (b) possibilidade de incidência de contribuição previdenciária e corte do 'teto constitucional' sobre os benefícios das complementações.

Posteriormente, o ente federativo, em manifestação veiculada na Petição 73.390, considerou esclarecido o primeiro ponto suscitado por meio da decisão publicada em 29/11/2017 na Petição/STF 70.760/2017, razão pela qual esse ponto dos embargos não foi conhecido, por falta de interesse recursal. Quanto ao tópico remanescente, rejeitei o recurso, em 11/12/2017 (DJe de 13/12/2017), pois ausentes os vícios dos incisos do art. 1.022 do Código de Processo Civil.

Na sequência, em 18/7/2018, por meio de Petição/STF 47.193/2018, cinco aposentados e uma pensionistas requereram a admissão no processo na condição de assistentes litisconsorciais, além de providências relativas às decisões proferidas pelas instâncias de origem.

Tendo em vista a manifesta ilegitimidade dos requerentes, indeferi o pedido (DJe de 7/8/2018).

Contra o juízo de inadmissibilidade do apelo extremo proferido pelo Tribunal de origem, a AAFC interpôs Agravo em Recurso Extraordinário (Doc. 9, fls. 426 e ss; e Doc. 10, fls. 1-9), em que, inicialmente, realça que, diante da tutela de urgência por mim deferida para conceder efeito suspensivo ao extraordinário, seria inviável a inadmissão do recurso pelo TJSP.

Em seguida, refuta todos os óbices apontados para a inadmissão do apelo, e reitera a preservação dos efeitos da tutela de urgência concedida na PET 7.340.

Na mesma ocasião, interpôs agravo interno (Doc. 10, fls. 17-29) dirigido ao TJSP pleiteando a retratação da decisão agravada para que o Recurso Extraordinário fosse admitido, ou os autos fossem o

## ARE 1300618 / SP

encaminhados ao STF.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao agravo interno (Doc. 10, fls. 59-62), remetendo o processo para o Superior Tribunal de Justiça.

Recebidos os autos no STJ e autuado no AgInt no REsp 1867799/ SP (2019/0185740-1), o recurso foi distribuído a Ministra REGINA HELENA COSTA, Relatora, que consignou (Doc. 14, fl. 45):

“Considerando a informação, carreada pela Agravante, de haver decisão de suspensão dos efeitos do acórdão proferido pela Corte de origem (PET 7.340-SP), em sede de tutela de urgência no Recurso Extraordinário interposto (fls. 4.031/4.033e), verifico a existência de relação de prejudicialidade entre eventual decisão a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal e a orientação que venha a ser adotada por esta Corte, no julgamento do Recurso Especial em tela.

Posto isso, nos termos do § 2º do art. 1.021 do Código de Processo Civil de 2015, RECONSIDERO a decisão de fls. 4.089/4.098e, restando, por conseguinte, PREJUDICADO o agravo interno de fls. 4.103/4.171e, e, com fundamento no art. 1.031, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015, suspendo o feito e DETERMINO A REMESSA dos autos ao Supremo Tribunal Federal para apreciação do Recurso Extraordinário

É o relatório. Decido.

Preenchidos os requisitos legais e constitucionais de admissibilidade do Recurso Extraordinário, passo à análise do mérito.

Em 1958, a Lei Estadual 4.819 atribuiu ao Estado de São Paulo a obrigação de complementação de aposentadoria aos empregados das empresas estatais, como era o caso da CESP, sucedida pela CTEEP.

Em 1974, a Lei Estadual 200 assegurou, aos empregados admitidos até a data de sua vigência, o benefício previdenciário complementar a cargo do ente federativo.

## ARE 1300618 / SP

Essa situação não se alterou nem mesmo com a criação do Programa Estadual de Desestatização.

Além disso, a Fundação CESP (FUNCESP), instituída no ano de 1969, assegurou outros benefícios em prol dos funcionários da CESP que haviam aderido ao "Plano A", renomeado para Plano de Previdência CESP 4819.

Ainda assim, o Estado de São Paulo busca, desde o ano de 2003, promover a revisão dos benefícios anteriormente concedidos - o que só não ocorreu em razão das diversas liminares deferidas ao longo da tramitação das ações conexas objeto do presente recurso extraordinário.

Logo, independentemente da questão acerca de qual entidade ficará responsável pelo processamento da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas abrangidos pela Lei 4.819/1958, o fato é que não se pode neste momento, passados 62 anos da edição da norma, admitir que se proceda à alteração nas regras e condições dos benefícios - inclusive no que toca à complementação da aposentadoria e pensão, em prejuízo de beneficiários que hoje contam com mais de 75 anos e já de longa data incorporaram as ditas verbas a seu patrimônio.

Tal atitude seria, no mínimo, violadora do direito fundamental de proteção aos idosos, preceituado no art. 230 da Constituição Federal.

Por outro lado, o direito adquirido "*constitui-se num dos recursos de que se vale a Constituição para limitar a retroatividade da lei. Com efeito, esta está em constante mutação; o Estado cumpre o seu papel exatamente na medida em que atualiza as suas leis. No entretanto, a utilização da lei em caráter retroativo, em muitos casos, repugna porque fere situações jurídicas que já tinham por consolidadas no tempo, e esta é uma das fontes principais da segurança do homem na terra*" (CELSO BASTOS, Dicionário de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 43).

Se nem a lei pode ferir o direito adquirido, muito menos mero ato administrativo do Governo Estadual estaria autorizado a fazer.

Esta SUPREMA CORTE, na ACO 79, realçou que a manutenção de situações consolidadas no tempo prestigiam os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, como se

verifica do voto do Relator Ministro CEZAR PELUZO:

“Ora, assim como no direito alemão, francês, espanhol e italiano, o ordenamento brasileiro revela, na expressão de sua unidade sistemática, e, na sua aplicação, vem reverenciando os princípios ou subprincípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança, sob a compreensão de que nem sempre se assentam, exclusivamente, na observância da pura legalidade ou das regras *stricto sensu*. Isto significa que situações de fato, quando perdurem por largo tempo, sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardam presunção e aparência de legitimidade, devem estimadas com cautela quanto à regularidade e eficácia jurídicas, até porque, enquanto a segurança é fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, só é passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias.

A fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta, e, em consequência, na *ratio iuris* da coibição do *venire contra factum proprium*, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobretudo Estado de confiança.

E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça:

*A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se*

*qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. (...)*

*Parece importante destacar, nesse contexto, que os atos do Poder Público gozam da aparência e da presunção de legitimidade, fatores que, no arco da história, em diferentes situações, têm justificado sua conservação no mundo jurídico, mesmo quando aqueles atos se apresentem eivados de graves vícios. O exemplo mais antigo e talvez mais célebre do que acabamos de afirmar está no fragmento de Ulpiano, constante do Digesto, sob o título de ordo praetorum (D.1.14.1), no qual o grande jurista clássico narra o caso do escravo Barbarius Philippus que foi nomeado pretor em Roma. Indaga Ulpiano: Que diremos do escravo que, conquanto ocultando essa condição, exerceu a dignidade pretória? O que editou, o que decretou, terá sido talvez nulo? Ou será válido por utilidade daqueles que demandaram perante ele, em virtude de lei ou de outro direito? E responde pela afirmativa. (...)*

E, demonstrando que a legislação brasileira já hospeda, em certos casos, a necessidade textual de ponderação entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, prossegue o autor:

*Só nos últimos anos é que a legislação da União, designadamente pelas Leis n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2° e 54); 9.868, de 10 de novembro de 1999 (art. 27) e 9.882, de 03 de dezembro de 1999 (art. 11), que dispõem, respectivamente, sobre o processo administrativo da União, a ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, referiram-se à segurança jurídica, quer como princípio geral da Administração Pública, de matriz constitucional, a justificar a permanência no mundo jurídico de atos administrativos inválidos, quer como valor constitucional a ser ponderado, em determinadas circunstâncias, em cotejo com os princípios da*

*supremacia da Constituição e da nulidade ex tunc da lei inconstitucional. É importante assinalar, entretanto, que, nesses textos legislativos nacionais a segurança jurídica é vista predominantemente pelo seu lado subjetivo e significa, assim, quase sempre, proteção à confiança.*

Não se trata, porém, de postura de todo recente. Já o havia antecipado, na formulação dos pressupostos teóricos, a dogmática:

*Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa muito mais no direito administrativo do que no direito privado. É que os atos administrativos têm repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta, e outros indiretamente, como observou Seabra Fagundes. Interferem com a ordem e estabilidade das relações sociais em escala muito maior. Daí que a possibilidade de convalidação de certas situações - noção antagônica à de nulidade em seu sentido corrente - tem especial relevo no direito administrativo. Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe o espírito, as soluções que se inspirem na tranqüilização das relações que não comprometem insuperavelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida. Portanto, não é repugnante ao direito administrativo a hipótese de convalescimento dos atos inválidos.*

Em obra antiga, sucinta mas fundamental, concluía  
**MIGUEL REALE :**

*Assim sendo, se a decretação de nulidade é feita tardiamente, quando da inércia da Administração já permitiu se constituíssem situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar nos espíritos a convicção*

*de sua legitimidade, seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder-dever indefinido de autotutela. Desde o famoso affaire Cachet , é esta a orientação dominante no Direito francês, com os aplausos de Maurice Hauriou, que bem soube pôr em realce os perigos que adviriam para a segurança das relações sociais se houvesse possibilidade de indefinida revisão dos atos administrativos.*

E, no que respeita à jurisprudência específica, não são poucos os precedentes em que esta Corte vem, de há muito, reafirmando, diante de prolongadas situações factuais geradas pelo comportamento mesmo da Administração Pública, a supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre a legalidade estrita (Cf. RE nº 364.511-AgR-AM , Rel. Min. CELSO DE MELLO , Segunda Turma, DJ de 30/11/1997; QO- PET (MC) nº 2.900-RS , Rel. Min. GILMAR MENDES , Pleno, DJ 08/03/2003; MS nº 24.268-MG , Rel. p/ o ac. Min. GILMAR MENDES , Pleno, DJ de 17/09/2004; MS nº 22.357-DF , Rel. Min. GILMAR MENDES , Pleno, DJ de 05/11/2004; RE nº 598.099-MS, Rel. Min. GILMAR MENDES , Pleno, DJ de 30/09/2011; MS nº 25.116-DF, Rel. Min. AYRES BRITTO , Pleno, DJ de 10/02/2011; RE nº 552.354-AgR-ED-AC-AC , Rel. Min. ELLEN GRACIE , Segunda Turma, DJE de 27/04/2011; e MS 25.963-DF, Pleno, DJ de 20/11/2008; MS 26.628-DF, Pleno, DJ de 21/02/2008, ambos de minha relatoria ).

E escusaria lembrar que se cansa o Tribunal de, em obséquio aos mesmíssimos princípios, limitar, no tempo, a eficácia da pronúncia de inconstitucionalidade em ações diretas.

Alguns juristas distinguem, na matéria, entre convalidação e estabilização dos atos administrativos, por entenderem que só podem convalidados os atos que admitam repetição sem os vícios invalidantes. Os atos inválidos,

## ARE 1300618 / SP

insuscetíveis de regeneração jurídica, ou seja, incapazes de ser remediados mediante nova prática, seriam, para efeito de regularização, tão-só estabilizados ou consolidados como tais, por força dos princípios.

O fato é que, adote-se esta ou aquela nomenclatura para designar a estratégia jurídica, o que tem decidido esta Corte é que, por vezes, o princípio da *possibilidade ou necessidade* de anulamento é substituído pelo da *impossibilidade*, em homenagem à segurança jurídica, à boa-fé e à confiança legítima.” (grifos no original)

Eis a ementa do acórdão:

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. **Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima** dos adquirentes de lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais. Ação julgada improcedente, perante a singularidade do caso. Votos vencidos. Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas,

## ARE 1300618 / SP

celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc. (ACO 79, Relator(a): CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2012)

Com forte razão, deve esse entendimento ser aplicado ao caso dos autos, no qual envolvidas verbas de caráter alimentar, previdenciária e assistencial - concedidas por meio de lei estadual e contrato de previdência celebrado com a FUNCESP.

Portanto, o pagamento total da complementação de aposentadorias e pensões se consolidou no tempo, sendo insuscetível de redução e recusa pelo Estado.

No que toca ao teto constitucional, como já assentado nas instâncias de origem, os ex-empregados da CESP, atual CTEEP, eram regidos pela CLT, razão pela qual não se lhes aplicam os Temas 257 (RE 606.358, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 7/4/2016; e 480 (RE 609.381, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 11/12/2014), cabíveis apenas quanto aos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Refuta-se, também, o argumento de que a demanda cinge-se ao regime jurídico estatutário. Como relatado, no CC 7.706 AgR-segundo-ED-terceiros (Rel. Ministro DIAS TOFFOLI), o Plenário da SUPREMA CORTE aplicou o entendimento firmado Tema 190 , RE 586453 (Rel. MIN. ELLEN GRACIE (*Compete à Justiça comum o processamento de demandas ajuizadas contra entidades privadas de previdência com o propósito de obter complementação de aposentadoria, mantendo-se na Justiça Federal do Trabalho, até o trânsito em julgado e correspondente execução, todas as causas dessa espécie em que houver sido proferida sentença de mérito até 20/2/2013*)).

Por fim, mas não menos importante, esta CORTE já definiu, no Tema 138, (RE 594296, Rel. Min. DIAS TOFFOLI); e no Tema 41 (RE 563.965, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), respectivamente, que

## ARE 1300618 / SP

*“Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”; e*

*“Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos; II - A Lei complementar 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.”*

Ressalte-se, ainda, que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL repele o desfazimento de atos de efeitos concretos por parte do Estado, sem que se abra a oportunidade de os atingidos pela medida exercerem o devido contraditório e a ampla defesa. Do mesmo modo, a CORTE compreende que o princípio da irredutibilidade de vencimentos deflui diretamente da Constituição.

Assim, imperioso que todas as condições e critérios de complementação das aposentadorias e pensões estatuídos pela Lei Estadual 4.819/1958, e de pagamento dos benefícios previstos no “Plano A” sucedido pelo “Plano 4819”, sejam mantidos inalterados, bem como seja efetuado o pagamento das diferenças devidas aos beneficiários no período entre janeiro/2004 a agosto/2005.

Consoante o contexto fático desenhado pelo Tribunal *a quo*, a transferência da administração e operacionalização da folha de pagamento ao Estado visa a proporcionar economia na gestão dos recursos públicos em relação à prestação desse serviço.

Desse modo, a sistemática para a administração e processamento do pagamento dessas aposentadorias e pensões deve ser definida pelo Estado de São Paulo, em conjunto com a FUNCESP e CESP/CTEEP - tendo presente, sempre, que o método escolhido não pode interferir nos

**ARE 1300618 / SP**

direitos adquiridos dos beneficiários ora reconhecidos.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º e § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONHEÇO DO AGRAVO E DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para confirmar a tutela cautelar deferida na Pet 7340-MC, e condenar os recorridos a (I) manter o pagamento dos beneficiários admitidos até o dia 13 de maio de 1974, da mesma forma que vinham percebendo até a data do julgamento das Apelações Cíveis interpostas nos processos conexos, bem como (II) quitar as diferenças devidas a esses beneficiários no período de janeiro/2004 a agosto/2005, corrigidas monetariamente.

Publique-se.

Brasília, 26 de dezembro de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*