



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6496

Requerente: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul

Relator: Ministro MARCO AURÉLIO

Previdenciário. Artigos 19-A, 19-B e 22-A da Lei nº 3.150/2005, com redação conferida pela Lei Complementar nº 274/2020, ambas do Estado de Mato Grosso do Sul. Padronização da alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do Regime Próprio de Previdência Social estadual em 14% (quatorze por cento). Medida legislativa que se compatibiliza com as determinações constantes do artigo 149, § 1º, da Constituição Federal, bem como com os artigos 9º, § 4º; e 11, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2020. Alteração normativa que, além de compatível com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária, revela-se necessária à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário desse Estado-membro. Inocorrência de excesso ou de utilização de tributo com efeito de confisco. Observância dos padrões contributivos estabelecidos na Lei federal nº 9.717/1998. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis – COBRAPOL, tendo por objeto os artigos 19-A, 19-B e 22-A da Lei nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005, com redação conferida pela Lei Complementar nº 274, de 21 de maio de 2020, ambas do Estado de Mato Grosso do Sul. Eis o teor das disposições questionadas:

Art. 19-A. A base de cálculo das contribuições previdenciárias para o RPPS/MS corresponderá, para o(s):

I - servidores efetivos ativos dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, e para os membros e os servidores efetivos ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, desde que não optantes do Regime de Previdência Complementar, ao valor da remuneração de contribuição, conforme inciso I do art. 20-A desta Lei;

II - servidores efetivos ativos dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, e para os membros e os servidores efetivos ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, quando optantes do Regime de Previdência Complementar, ao valor da remuneração de contribuição, conforme inciso I do art. 20-A desta Lei, limitado ao valor máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

III - servidores aposentados dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, além dos membros e dos servidores aposentados do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, à parcela do valor de remuneração de contribuição definido no inciso II do art. 20-A desta Lei que exceder ao valor nominal do salário-mínimo fixado pela União, enquanto perdurar a situação de déficit atuarial do RPPS/MS, devidamente comprovada;

IV - pensionistas de servidores efetivos dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, e pensionistas de membros e de servidores efetivos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, à parcela do valor de remuneração de contribuição definido no inciso III do art. 20-A desta Lei que exceder ao valor nominal do salário-mínimo fixado pela União, enquanto perdurar a situação de déficit atuarial do RPPS, devidamente comprovada;

V - Ente, o valor da soma dos subsídios e das remunerações mensais de seus segurados, conforme definido no caput e no § 2º do art. 23 desta Lei.

§ 1º A base de cálculo das contribuições previdenciárias para aposentados optantes da Previdência Complementar ou para os beneficiários de pensão, cujo instituidor foi optante do Regime de Previdência Complementar, corresponderá à parcela de sua remuneração de contribuição, conforme definido nos incisos II e III do art. 20-A desta Lei, compreendida entre o valor do salário-mínimo e o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 2º As contribuições incidentes sobre o benefício de pensão terão como base de cálculo o valor total da remuneração de contribuição, conforme estabelecido no inciso III do art. 20-A, antes de sua divisão em cotas, respeitado o limite definido no inciso IV e § 1º deste artigo e no inciso II do art. 19-B, ambos desta Lei.

Art. 19-B. Na ausência de déficit atuarial do RPPS/MS, deverão ser consideradas as bases de cálculo das contribuições previdenciárias a seguir definidas:

I - no caso das aposentadorias de membros e de servidores efetivos não optantes do Regime de Previdência Complementar, a parcela do valor da remuneração de contribuição, conforme definido no inciso II do art. 20-A desta Lei, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

II - no caso das pensões, cujos instituidores não foram optantes do Regime de Previdência Complementar, a parcela do valor da remuneração de contribuição de pensionistas, conforme definido no inciso III do art. 20-A desta Lei, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), observado o disposto no art. 19-A desta Lei;

III - no caso das aposentadorias de optantes do Regime de Previdência Complementar e no caso das pensões, cujos instituidores tenham sido optantes deste Regime, a base de contribuição será nula enquanto perdurar a condição estabelecida no caput deste artigo.

(...)

Art. 22-A. Os servidores efetivos ativos, aposentados e seus respectivos pensionistas, filiados ao RPPS/MS, dos Poderes Executivo, incluídas as suas Autarquias e Fundações, e Legislativo, além dos membros e dos servidores efetivos ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, contribuirão para o RPPS/MS, mensalmente, nos percentuais abaixo estabelecidos, incidentes sobre a respectiva base de cálculo, nos seguintes termos:

I - os servidores efetivos ativos do Poder Executivo, incluídos os das suas Autarquias e Fundações, e do Legislativo, e os membros e os servidores efetivos ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, contribuirão com a alíquota ordinária de 14% (quatorze por cento), incidente sobre a base de cálculo de contribuição definida nos incisos I e II do art. 19-A desta Lei;

II - os servidores aposentados e os pensionistas do Poder Executivo,

incluídos os das suas Autarquias e os das suas Fundações, e do Poder Legislativo, e os membros e os servidores aposentados do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, contribuirão com a alíquota ordinária de 14% (quatorze por cento), incidente sobre a base de contribuição definida nos incisos III e IV do art. 19-A desta Lei, respectivamente.

Parágrafo único. Na ausência de déficit atuarial do RPPS/MS, aplicar-se-á, para a contribuição incidente sobre as aposentadorias e as pensões, o disposto no art. 19-B desta Lei.

Após defender sua legitimidade ativa e o cabimento da presente ação direta, a autora assevera que as normas questionadas estabeleceriam alíquota de contribuição previdenciária de 14% (quatorze por cento) para os servidores públicos estaduais ativos, inativos e pensionistas, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que recebam valores superiores a 1 (um) salário mínimo. Desse modo, entende que as disposições sob invectiva ofenderiam os artigos 3º; inciso I; 5º, *caput*; 37, *caput*; 40, *caput* e §§ 3º e 12º; 145, § 1º; 150, incisos II e IV; 194, *caput* e parágrafo único, incisos III e V; 195, § 5º; e 201, *caput* e § 11, todos da Constituição Federal¹.

¹“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

(...)

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.”

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos,

Menciona que, anteriormente à edição dos atos hostilizados, os servidores ativos estaduais pagavam contribuição previdenciária de 11% (onze por cento) até o limite do teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto os aposentados e pensionistas que percebiam valores inferiores ao referido montante não recolhiam qualquer contribuição. Já os servidores ativos, aposentados e pensionistas que ultrapassavam o teto do RGPS arcavam com contribuição previdenciária de 14% (quatorze por cento) sobre o valor sobrepujante.

Aduz, nessa linha, que a padronização da alíquota de contribuição previdenciária em 14% (quatorze por cento), devida por servidores ativos, aposentados e pensionistas, por ser exorbitante, teria natureza confiscatória,

identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;”

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

(...)

V - equidade na forma de participação no custeio;”

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

(...)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.”

especialmente para os aposentados e pensionistas que, no cenário normativo anterior, ao receberem valores inferiores ao teto do RGPS, não contribuía para o respectivo regime.

Ainda segundo a autora, as disposições atacadas estariam em desalinho com os princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia. Sobre o ponto, destaca que o sistema previdenciário brasileiro seria balizado pela solidariedade, a qual atrairia o estabelecimento de contribuições que guardem observância à capacidade econômica e à equidade entre os contribuintes.

Destaca, além disso, que o princípio da solidariedade não poderia ser utilizado para justificar a instituição de contribuição desarrazoada que, a par de estar em desacordo com a referibilidade e com o equilíbrio financeiro-atuarial, seria desacompanhada da necessária contrapartida.

Sustenta, desse modo, que, *“se os aposentados e pensionistas pelo Regime Geral de Previdência (INSS) são todos isentos da contribuição previdenciária, seria necessário tratar de forma igual os aposentados e pensionistas dos regimes próprios de previdência, desde que não ganhassem acima do teto do INSS”* (fl. 25 da petição inicial).

Afirma, a propósito, que a hipótese aqui retratada configuraria violação aos princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, os quais estabeleceriam um dever ao legislador de instituir tributos que guardassem observância aos impactos gerados aos contribuintes.

Com esteio em tais argumentos, a autora pede a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados e, no mérito, a declaração da sua inconstitucionalidade.

O processo foi despachado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações

às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul sustentou, preliminarmente, a ausência de impugnação a todo complexo normativo, bem como a inexistência de impugnação especificada das normas questionadas.

No mérito, defendeu a improcedência da presente ação direta. Para tanto, aduziu que as disposições impugnadas atenderiam ao caráter contributivo e solidário do sistema de previdência social, o qual exigiria a observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa linha, destacou que *“as alterações realizadas pela EC n.º 103/2019, bem como pela Emenda Constitucional estadual n. 82/2019 e de sua incorporação ao regime próprio da previdência estadual pela Lei Complementar estadual n.º 274/2020 decorrem inexoravelmente das alterações no perfil da população brasileira e têm por objetivo o inevitável aprimoramento dos mecanismos hábeis a restaurar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, com vistas à manutenção de sua solvência, observando-se, inclusive, os mandamentos da contributividade e da solidariedade próprios à disciplina previdenciária”* (fl. 11 das informações prestadas).

Ainda de acordo com o Chefe do Poder Executivo local, competiria aos Estados, nos termos da Emenda Constitucional n.º 103/2019, instituírem contribuição para o custeio dos respectivos regimes próprios, sendo-lhes facultada a adoção de alíquotas progressivas. Diante da referida faculdade e com esboço no artigo 9º, § 4º, da Emenda Constitucional n.º 103/2019², o ente subnacional

² “Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.”

teria optado pela adoção de alíquota una e linear, pautada em estudos apresentados no Relatório Atuarial da Agência de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul.

De tal modo, reprisou que a imposição de alíquota no percentual de 14% (quatorze por cento) decorreria de mandamento imposto pela emenda constitucional que operacionalizou a reforma da previdência e que a sua inobservância implicaria em situação previdenciária irregular, submetida à imposição de penalidades por parte da União.

Afirmou que a contribuição previdenciária ora imposta aos inativos e pensionistas encontraria lastro normativo no artigo 149, § 1º-A, da Carta de 1988³, especialmente na comprovação de déficit atuarial, e teria por escopo promover a restauração do equilíbrio nas contas públicas.

Reputou inexistir, no mais, exigência constitucional de que a referibilidade das contribuições previdenciárias em relação aos beneficiários seja direta e imediata, tendo os dispositivos objurgados, em sua ótica, fomentado os princípios da isonomia e da capacidade contributiva na forma de participação no custeio.

Por fim, destacou que a requerente não teria demonstrado em que medida a majoração da alíquota ora questionada teria inviabilizado o exercício do direito de propriedade dos contribuintes ou lhes atingiria, de modo desproporcional, o mínimo existencial.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul defendeu, preliminarmente, a reunião do presente feito com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5843 e 6232.

³ “Art. 149 (...)

§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.”

No mérito, sublinhou que o RPPS do ente federativo possui déficit atuarial, em 2020, equivalente a R\$ 10.961.214.845,63 (dez bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, duzentos e quatorze mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos) e déficit financeiro mensal aproximado de R\$ 29.827.125,35 (vinte e nove milhões, oitocentos e vinte e sete mil, cento e vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos).

Ressaltou que a edição das disposições questionadas teria sido norteada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, com o objetivo de reverter o cenário destacado e restabelecer o equilíbrio das contas públicas, o que demonstraria a insubsistência das alegações de violação aos princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia.

Ainda sob a perspectiva da Casa Legislativa local, as normas sob investida não teriam efeitos confiscatórios e estariam em consonância com o princípio da capacidade contributiva.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, a requerente sustenta que os artigos 19-A, 19-B e 22-A da Lei nº 3.150/2005, na redação conferida pela Lei Complementar nº 274/2020, ambas do Estado de Mato Grosso do Sul, ofenderiam os artigos 3º; inciso I; 5º, *caput*; 37, *caput*; 40, *caput* e §§ 3º e 12º; 145, § 1º; 150, incisos II e IV; 194, *caput* e parágrafo único, incisos III e V; 195, § 5º; e 201, *caput* e § 11, todos da Constituição Federal.

As alegadas incompatibilidades materiais com o Texto Constitucional, no entanto, mostram-se insubsistentes.

Sobre o tema, a Carta da República prevê, em seu artigo 40, que os regimes próprios de previdência social devem se orientar no sentido da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Veja-se:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.** (Grifou-se).

Por *equilíbrio financeiro*, entende-se a equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações devidas pelos regimes próprios em cada exercício. A seu turno, *equilíbrio atuarial* é a garantia de equivalência, a longo prazo, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas.

De acordo com as lições doutrinárias do Ministro GILMAR MENDES⁴, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial constitui decorrência do postulado da responsabilidade, destinando-se a assegurar a viabilidade do sistema previdenciário por meio da necessária correlação entre os benefícios e serviços prestados e as respectivas fontes de custeio. Confira-se:

Ligado, direta e imediatamente, ao princípio da responsabilidade, do qual em verdade é uma decorrência, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial aponta para a necessária correlação entre os benefícios e serviços da previdência social, como sistema de seguro, e as respectivas fontes de custeio, em ordem a lhe garantir continuidade e certeza de longo alcance. Noutras palavras, à luz desse princípio – ou equilibramos a relação receitas/despesas do sistema previdenciário, para tanto exigindo mais rigor nos cálculos atuariais e corrigindo as gritantes distorções em matéria de benefícios (...), ou inviabilizaremos a nossa mais extensa rede de proteção social, com efeitos que não podem ser antevistos nem pelos mais clarividentes cientistas sociais.

Na hipótese em exame, diversamente do sustentado pela autora, não se verifica a ocorrência de excesso de tributação, confisco ou redução de direitos.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1366.

Na verdade, os artigos 19-A, 19-B e 22-A da Lei nº 3.150/2005, na redação conferida pela Lei Complementar nº 274/2020, prestam-se a restituir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social estadual, com o objetivo de sanar situação de déficit que ameaça a sua continuidade.

De fato, diante da grave crise que atinge o País, a qual se estende aos diversos Estados-membros da Federação, mostra-se imprescindível a adoção de medidas que promovam o equilíbrio e a sustentabilidade de suas finanças.

A preocupação com a fonte de custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul restou claramente evidenciada nos elementos fornecidos pelo Governador e pela Assembleia Legislativa do referido ente federado. Nos termos das referidas informações, o ente subnacional conta, atualmente, com **déficit atuarial equivalente a R\$ 10.961.214.845,63** (dez bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, duzentos e quatorze mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos) e **déficit financeiro mensal aproximado de R\$ 29.827.125,35** (vinte e nove milhões, oitocentos e vinte e sete mil, cento e vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos).

Nesse contexto, observa-se que a alegação da autora quanto à suposta prescindibilidade do aumento da alíquota ora questionada não encontra amparo no conjunto fático trazido aos autos. Isso porque o próprio quadro financeiro apontado pelas autoridades locais, que mencionam a necessidade de aportes relevantes do tesouro para cobrir os déficits do sistema, qualifica-se como elemento suficiente para justificar a adoção das providências impugnadas na presente ação direta, que visam a preservar o equilíbrio do regime previdenciário próprio estadual.

A esse respeito, confira-se o entendimento acolhido por essa Suprema Corte no julgamento da medida cautelar postulada na Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 2034:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 232, DE 13 DE JULHO DE 1999, DO DISTRITO FEDERAL, QUE DISPÕE SOBRE A ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS E INATIVOS, E DOS PENSIONISTAS DOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 40, 149, PARÁGRAFO ÚNICO, 201, § 1º, E 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR (ART. 170, § 1º, DO R.I.S.T.F.) 1. **A Exposição de Motivos, que acompanhou o Projeto de Lei, e as informações prestadas pelo Sr. Governador do Distrito Federal, com os documentos que os instruíram, abalam, consideravelmente, os fundamentos deduzidos na inicial, cuja relevância, portanto, resta, assim, afetada. Na verdade, não conseguiu a autora demonstrar que a Lei em questão tenha deixado de observar "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", pois não ofereceu elementos seguros para uma avaliação a respeito. E com os argumentos trazidos pelo Sr. Governador, é de se presumir, por ora, a constitucionalidade da Lei, que visa, segundo parece, restabelecer o equilíbrio necessário às finanças da previdência social dos servidores do Distrito Federal, em proveito dos já aposentados e dos que ainda vierem a se aposentar.** 2. Também não se vislumbra, até aqui, caráter de confisco na fixação da alíquota unificada de 11%. Ademais, uma medida liminar somente deve ser concedida, em A.D.I., quando sopesados os riscos que possam advir, seja da suspensão da Lei, seja de sua não suspensão. No caso, são maiores os riscos da suspensão da Lei, em face dos prejuízos que poderá trazer para todo o sistema de previdência social do Distrito Federal, em detrimento de todos os seus beneficiários, atuais e futuros. 3. Medida Cautelar indeferida.

(ADI nº 2034 MC, Relator: Ministro SYDNEY SANCHES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/02/2000, Publicação em 19/09/2003; grifou-se).

Referida decisão foi, posteriormente, confirmada pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal, em julgado que apresenta a seguinte ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar Distrital nº 232/1999. Aumento de alíquota da contribuição para a previdência social dos servidores públicos ativos e inativos do Distrito Federal. 3. Alegação de ausência de avaliação atuarial. Violação ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Improcedência. 4. Caráter Confiscatório da Majoração. Não caracterização. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente. 6. Pedido prejudicado em relação ao art. 2º, alterado pela

Lei Complementar nº 232/2004.
(ADI nº 2034, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador:
Tribunal Pleno, Julgamento em 20/06/2018, Publicação em
24/09/2018; grifou-se).

Em outros termos, os artigos legais em exame veiculam medidas que se justificam diante da necessidade de atendimento à imposição constitucional de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, o qual é fundado na solidariedade (artigo 40, *caput*, da Carta da República). Caracterizam, ademais, o esforço do ente federativo de equilibrar despesas e receitas atinentes ao regime previdenciário próprio, em linha com a prognose legislativa que, igualmente, fundamentou a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Note-se, nesse aspecto, que a redação conferida pela aludida medida legislativa ao Texto Constitucional previu a instituição pelos entes federativos de contribuições para o custeio do regime próprio de previdência social, a serem cobradas não apenas dos servidores ativos, como também de aposentados e pensionistas, facultando, ainda, o estabelecimento de alíquotas progressivas. Confira-se:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Grifou-se).

Além disso, a reforma promovida pela referida emenda constitucional determinou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigatoriedade de fixação de alíquota de contribuição de, no mínimo, 14%

(quatorze por cento) – equivalente à suportada pelos servidores da União – salvo se demonstrada a ausência de déficit atuarial a ser equacionado. Veja-se, no quanto pertinente à questão ora apreciada, o teor da Emenda Constitucional nº 103/2019, *in verbis*:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).

§ 1º A alíquota prevista no *caput* será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de

oito pontos percentuais.

§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o *caput*, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32; (grifou-se).

Dada a expressa previsão de incidência da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, contida no *caput* do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019, o descumprimento da referida regra impõe aos entes federativos a pecha de irregularidade previdenciária e a consequente possibilidade de aplicação de penalidades, nos moldes dos artigos 3º e 7º do mencionado diploma legal⁵.

⁵ “Art. 3º As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal.”

“Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

Diversamente do quadro subsidiário desenhado pela emenda constitucional em comento, que possibilita a excepcional fixação de alíquotas inferiores à da contribuição dos servidores da União, o cenário retratado nos presentes autos demonstra importante déficit financeiro e atuarial hodiernamente suportado pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul.

A circunstância deficitária aqui já sublinhada, portanto, vincula o referido Estado-membro à imposição de contribuição previdenciária alinhada ao quanto expresso nas disposições ora questionadas, as quais fixam contribuição previdenciária a servidores ativos, inativos e pensionistas de forma semelhante àquela determinada, como regra, aos servidores públicos federais.

O viés assumido pelas disposições sob investida é expressamente respaldado pela Portaria n.º 1.348, de 03 de dezembro de 2019, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia⁶, que, além de demonstrar a clara possibilidade de fixação de contribuições previdenciárias fixas ou progressivas, consigna que a primeira hipótese atrai a incidência de alíquota mínima para ativos, aposentados e pensionistas de 14% (quatorze por cento), em consonância com a determinação já abarcada pelo citado artigo 11, *caput*, da Emenda Constitucional n.º 103/2019. Confira-se:

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020⁷ para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei n.º 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional n.º 103, de 2019:

I - comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:
a) **da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de**

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.”

⁶ Texto disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-seprt-me-no-1-348-de-03dez2019-atualizada-ate-30jul2020.pdf/view>>. Acesso em 25 de agosto de 2020.

⁷ Houve alteração do prazo pela Portaria SEPRT n.º 18.084, de 29 de julho de 2020, tendo sido prorrogado até 03 de setembro de 2020. Texto disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-no-18-084-de-29-de-julho-de-2020.pdf>>. Acesso em 25 de agosto de 2020.

contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, aos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717, de 1998, e ao inciso XIV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008;

(...)

Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea "a" do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

I - Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social;

II - Para o RPPS com déficit atuarial:

a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

b) caso sejam adotadas alíquotas progressivas, será observado o seguinte:

1. deverão ser referendadas integralmente as alterações do art. 149 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

2. as alíquotas de contribuição ordinária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e suas reduções e majorações corresponderão, no mínimo, àquelas previstas no §1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

§ 1º As alíquotas deverão estar embasadas em avaliação atuarial que demonstre que a sua aplicação contribuirá para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

§ 2º Não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

§ 3º A contribuição ordinária a cargo do ente federativo deverá ser adequada, simultaneamente, com a dos segurados e pensionistas, quando necessário para o cumprimento do limite de que trata o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998. (Grifou-se).

Necessário destacar, no mais, que embora a Emenda Constitucional nº 103/2019 tenha alterado a redação do artigo 40 da Constituição da República, preservou o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos, como forma de assegurar o

equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A dinâmica retributiva vigente em sistemas previdenciários marcados pela solidariedade ampla – caso dos sistemas de repartição simples – não abona uma referibilidade direta entre ônus de contribuição e benefícios a serem usufruídos. Isso porque, diferentemente dos modelos de capitalização, cada participante contribui para assegurar a funcionalidade do sistema como um todo.

Não há que se falar, por outro lado, em ofensa ao princípio da vedação à utilização de tributo com efeito de confisco, estatuído no inciso IV do artigo 150 da Carta Magna.

Como cediço, trata-se de preceito de difícil conceituação, haja vista o seu caráter eminentemente abstrato e o elevado grau de subjetivismo utilizado em sua interpretação e na delimitação do seu alcance. Todavia, essa dificuldade não prejudica a importância de que tal garantia se reveste, embora, por corresponder a um conceito vago ou indeterminado, apenas na análise de cada caso é que se pode concluir pela existência ou não de ofensa à referida limitação ao poder de tributar. Observe-se, quanto ao tema, o entendimento de Estevão Horvath⁸:

Apesar de todo o esforço que se despenda com vistas à formulação mais concreta do que possa corresponder quantitativamente o não-confisco em termos da adequação da lei tributária à razoabilidade, pensamos que somente se poderá saber se o importe tributário é ou não razoável analisando-se cada caso concreto e levando-se em conta, consoante adverte Gustavo Naveira, as condições de tempo e lugar e os fins econômicos e sociais de cada imposto.

De modo semelhante, Ives Gandra da Silva Martins⁹, após ressaltar

⁸ HORVATH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 61.

⁹ *apud* HORVATH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 47.

a dificuldade envolvida na definição do que seja confisco, afirma que sua caracterização concreta se verifica nos casos em que a tributação retira do contribuinte a capacidade de sustentar a si próprio. Veja-se:

(...) não é fácil definir o que seja confisco, entendendo eu que sempre que a tributação agregada retire a capacidade de o contribuinte se sustentar e se desenvolver (ganhos para suas necessidades essenciais e ganhos a mais do que estas necessidades para reinvestir ou se desenvolver), estaremos diante do confisco.

Ainda a respeito do tema, essa Suprema Corte considera que a análise acerca do efeito confiscatório deve considerar a totalidade da carga tributária e a capacidade de que dispõe o contribuinte para suportá-la, tendo em vista o montante de sua riqueza (renda e capital). Confira-se, nessa linha, o julgamento proferido na Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8:

(...) **A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade, consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 2.010 - MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). **A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.** Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal -

afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade (...).

(ADC nº 8 MC, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/10/1999, Publicação em 04/04/2003; grifou-se).

Diante disso, constata-se, no caso vertente, que as disposições sob investida não se revestem de caráter confiscatório. De fato, não há nos autos indício de que o estabelecimento de alíquota de contribuição previdenciária de 14% (quatorze por cento) para servidores ativos, inativos e pensionistas seria capaz de prejudicar o sustento do grupo atingido pelos dispositivos questionados.

Em se tratando de recolhimento compulsório de natureza previdenciária, que comporta – além do caráter contributivo – uma dimensão sinalagmática, o exame da carga tributária deve incluir um juízo de ponderação entre o valor da contribuição do segurado e a do ente federado ou órgão a que se vincula.

Essa ponderação vem estabelecida, em termos gerais, em legislação federal sobre a organização dos regimes previdenciários dos servidores, na forma do artigo 2º da Lei nº 9.717/1998, que assim dispõe:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

No caso da legislação do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (Lei nº 3.150/2005, com redação dada pela Lei Complementar nº 274/2020), as contribuições previstas para o referido ente são as seguintes:

Art. 23. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Autarquias e as Fundações estaduais contribuirão, mensalmente, para o MSPREV no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) sobre a soma dos subsídios e das remunerações mensais de seus segurados ativos do RPPS/MS.

§ 1º Revogado pelo art. 21 da Lei Complementar nº 274, de 21.5.2020 – DOMS, de 22.5.2020. (* a vigorar na data de 1º de janeiro de 2021.)

§ 2º A contribuição patronal mensal de que trata este artigo, observada a alíquota prevista no *caput*, incidirá, também, sobre o total dos proventos e das pensões pagas aos segurados com recursos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado na hipótese de o respectivo Poder ou Entidade apresentar insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefícios previdenciários aos seus respectivos segurados, após apuradas as retenções e recolhimentos de que tratam os arts. 22-A, 23 e 122 desta Lei.

§ 3º A contribuição de que trata o *caput* deste artigo deverá observar o limite máximo estabelecido no art. 2º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, ou em conformidade com parâmetro que vier a ser estabelecido pela Lei Complementar Federal, prevista no § 22 do art. 40 da Constituição Federal. (Grifou-se).

Como se vê, as contribuições do Estado de Mato Grosso do Sul para o respectivo Regime Próprio de Previdência Social, denominado Mato Grosso do Sul Previdência (MSPREV), situa-se em limite bastante próximo ao dobro daquele ora suportado por servidores ativos, inativos e pensionistas, a evidenciar a ausência de qualquer confisco por parte das estruturas estatais.

Em síntese, a padronização da alíquota da contribuição previdenciária devida pelos beneficiários do regime próprio do Estado de Mato Grosso do Sul constitui medida que, além de compatível com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia tributária, revela-se necessária à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social desse Estado-membro.

O aumento da alíquota de contribuição, consoante anotado, decorreu da necessidade de reestabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, de

modo a preservar não apenas sua manutenção, como também a regularidade dos demais serviços públicos que ficariam prejudicados em razão da necessidade de cobertura, pelo tesouro, dos déficits aqui já apontados.

Dessa forma, longe de caracterizar qualquer inconstitucionalidade, as alterações promovidas pelas normas sob investida caracterizam-se como mecanismo de colaboração para a mitigação das deficiências aludidas e para o reestabelecimento da saúde financeira do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido veiculado pela requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de agosto de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA
Advogada da União