



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.496/MS**

**RELATOR:** MINISTRO MARCO AURÉLIO

**REQUERENTE:** CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES  
POLICIAIS CIVIS – COBRAPOL

**ADVOGADOS:** AUGUSTO GOMES PEREIRA E OUTROS

**INTERESSADO:** GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

**INTERESSADA:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO  
GROSSO DO SUL

**PARECER AJCONST/PGR Nº 297235/2020**

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA EXCEPCIONAL DE FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL. NORMA QUE ATINGE DIVERSAS CATEGORIAS FUNCIONAIS. IDÊNTICA INCONSTITUCIONALIDADE PARA TODOS OS DESTINATÁRIOS. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUMENTO DE ALÍQUOTA. QUESTÃO PROCEDIMENTAL. TEMA 933 DA REPERCUSSÃO GERAL. JULGAMENTO CONJUNTO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA REFERIBILIDADE, DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL, DA ISONOMIA, DA VEDAÇÃO AO CONFISCO E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO ATUARIAL. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DO AUMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE DO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

SISTEMA. MAJORAÇÃO EM CONSONÂNCIA COM A EC 103/2019.

1. Entidade representativa de categoria funcional tem legitimidade para ajuizar ação direta para impugnar norma cujo vício de inconstitucionalidade, embora alcance categorias distintas, atinja de forma idêntica todos os seus destinatários. Precedentes.
2. Identidade temática do objeto da ADI com matéria submetida à apreciação do Tribunal sob o rito da repercussão geral (ARE 875.958/GO) recomenda o julgamento conjunto.
3. Não viola os princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia (arts. 3º; 5º, *caput*; 37; 40; 150, II; 194, *caput*, III e V; 195, § 5º; e 201, da CF) dispositivo de lei que, com o objetivo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial de Regime Próprio de Previdência Social e mediante prévio estudo atuarial, aumente a base contributiva e majore a alíquota de contribuição previdenciária de 11 para 14%, quando constatada a existência de déficit do orçamento da previdência e a necessidade de aporte financeiro suplementar.
4. Não ocorre violação dos princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco (arts. 145, § 1º, e 150, IV, da CF) quando a majoração da alíquota é necessária para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário do estado em benefício dos próprios servidores que o integram, bem como não se revela exorbitante ou sacrificante do ponto de vista financeiro do indivíduo.
5. O estabelecimento por Estado-membro de alíquota de contribuição previdenciária no patamar de 14% para os servidores ativos e inativos, inclusive para aqueles inativos que recebam acima



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de um salário-mínimo, encontra-se em sintonia com o padrão adotado no âmbito federal pela Emenda Constitucional 103/2019 e atende os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Parecer pelo conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL, em face dos arts. 19-A, I a V, e §§ 1º e 2º; 19-B, I a III; e 22-A, I e II, e parágrafo único, da Lei 3.150/2005, com redação conferida pela Lei Complementar 274/2020, ambas do Estado do Mato Grosso do Sul, que dispõem sobre o Regime Próprio de Previdência Social estadual.

Este é o teor dos dispositivos impugnados (peça 7):

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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 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.*

A requerente sustenta que o estabelecimento da 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 do Estado do Mato Grosso do Sul (RPPS/MS), representa ofensa aos arts. 3º, I; 5º, *caput*; 37, *caput*; 40, *caput* e §§ 3º e 12; 145,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º; 150, II e IV; 194, *caput* e parágrafo único, III e V; 195, § 5º; e 201, *caput* e § 11, da Constituição Federal.

Sustenta que, antes da edição da norma atacada, 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 recebiam valores inferiores ao referido montante não recolhiam nenhuma contribuição.

Alega que a padronização da alíquota em 14% (quatorze por cento) para servidores ativos, aposentados e pensionistas é exorbitante e teria natureza confiscatória, podendo impactar na vida financeira de todos, principalmente dos aposentados e pensionistas que antes não contribuía.

Afirma que os dispositivos questionados violam os princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia (arts. 3º; 5º, *caput*; 37; 40; 150, II; 194, *caput*, III e V; 195, § 5º; e 201, da CF), bem como os princípios da vedação ao confisco e da capacidade contributiva (arts. 145, § 1º, e 150, IV, da CF).

Liminarmente, postula a suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mérito, pugna pela confirmação da tutela de urgência requerida, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 10).

O Governo do Estado do Mato Grosso do Sul suscitou preliminares de ausência de impugnação a todo complexo normativo e de inexistência de impugnação especificada das normas questionadas. Alternativamente, requereu o sobrestamento do processo, considerando a tramitação no STF das ADIs 6.254, 6.255, 6.256 e 6.258, que discutem a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 103/2019.

No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido. Afirmou que as disposições questionadas atendem ao caráter contributivo e solidário do sistema de previdência social e estão em consonância com as alterações promovidas pela EC 103/2019 e pela Emenda Constitucional Estadual 82/2019 (peça 16).

A Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul defendeu preliminarmente a reunião deste processo com as ADIs 5.843 e 6.232.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mérito, alegou que o RPPS/MS tem deficit atuarial, em 2020, equivalente a R\$ 10.961.214.845,63 e deficit financeiro mensal aproximado de R\$ 29.827.125,35.

Por fim, esclarece que as alterações no RPPS/MS foram norteadas pela EC 103/2019 (peça 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, afirmando, em síntese, que *“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”* (peça 20).

Eis, em síntese, o relatório.

### **1. LEGITIMIDADE ATIVA DA COBRAPOL**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para efeito de ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, considera como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição Federal) aquela que: (i) seja homogênea em relação à categoria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que represente;<sup>1</sup> (ii) represente a categoria em sua totalidade;<sup>2</sup> (iii) tenha caráter nacional comprovado pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove estados-membros;<sup>3</sup> e (iv) demonstre vínculo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e a norma impugnada (pertinência temática).<sup>4</sup>

Consoante disposição estatutária expressa, a Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL “*é entidade sindical de instância máxima, representativa da categoria dos trabalhadores policiais civis na forma da lei*” (cf. art. 3º do respectivo estatuto social, na peça 3 do processo eletrônico).

Embora a COBRAPOL não represente todos os servidores estaduais, a circunstância de congregar apenas parcela da categoria (ADI 5.495/DF, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 8.11.2017) não inviabiliza, no caso, o conhecimento integral da ação direta de inconstitucionalidade.

As disposições questionadas da Lei Complementar 274, de 21.5.2020, do Estado do Mato Grosso do Sul, alcançam não apenas a carreira dos policiais civis desse Estado, como também todos os servidores vinculados

1 ADI 108/DF-QO, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 5.6.1992.

2 ADI 1.486-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 13.12.1996.

3 ADI 108-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 5.6.1992.

4 ADI 1.114/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* de 30.9.1994.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Mato Grosso do Sul – RPPS/MS.

Sobre o alcance da norma, estabelecem os arts. 2º e 3º da Lei Estadual 3.150/2005, alterada pela Lei Complementar Estadual 274/2020:

*Art. 2º O Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (RPPS/MS), denominado Mato Grosso do Sul Previdência (MSPREV), visa a assegurar aos seus segurados, mediante contribuição, cobertura aos riscos a que estão sujeitos e compreende um conjunto de benefícios que garantam meios de subsistência nos eventos de incapacidade permanente para o trabalho, idade avançada e morte.*

*Art. 3º O RPPS/MS tem caráter contributivo e solidário e será mantido por meio da contribuição do Ente, dos servidores efetivos ativos, dos aposentados e dos pensionistas dos Poderes Executivo, incluídos os das Autarquias e das Fundações, e Legislativo, além dos membros e dos servidores efetivos ativos, aposentados e pensionistas do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, nos termos dos incisos I, II e III do caput do art. 31-B da Constituição Estadual.*

A inconstitucionalidade apontada nesta ação alcança indistintamente tanto os policiais civis, quanto as demais categorias de servidores estaduais.

Contudo, a circunstância de o conteúdo material da norma extrapolar os limites de representação do segmento da entidade de classe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

autora não impede o conhecimento amplo da ação direta, de forma a abranger a integralidade da Lei Complementar estadual 274/2020.

Isso porque, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *“a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os destinatários”* (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2.2.2015).

Além disso, seria despropositado exigir que, para atendimento da pertinência temática, cada uma das categorias de servidores atingidas pela Lei Complementar 274/2020 ajuizasse ação direta para questionar, com base na mesma causa de pedir, o diploma legal objeto desta ação.

Assim, embora a COBRAPOL represente parcela da categoria dos servidores públicos do Estado do Mato Grosso do Sul, não há como deixar de reconhecer sua legitimidade para ajuizar esta ação direta de inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**2. SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS DETERMINADA NO  
JULGAMENTO DO ARE 875.958, REPRESENTATIVO DO TEMA DE  
REPERCUSSÃO GERAL 933. IDENTIDADE TEMÁTICA. JULGAMENTO  
CONJUNTO**

Impende, inicialmente, registrar que se encontra pendente de julgamento, no Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário com Agravo 875.958/GO, que tramita sob o rito da repercussão geral como paradigma do Tema 933, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, e cujo tema coincide com a matéria aqui debatida:

*EMENTA: Direito tributário e direito previdenciário. Recurso extraordinário. Lei estadual que eleva as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores. Alegação de inconstitucionalidade. Presença de repercussão geral.*

*1. Constitui questão constitucional saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade.*

*2. Repercussão geral reconhecida.*

(ARE 875.958 RG, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 16.2.2017, DJe de 23.2.2017)

No bojo daqueles autos foi determinada a suspensão nacional de processos sobre o mesmo tema, com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, circunstância que, embora não implique o sobrestamento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

deste processo objetivo, recomenda que ambos sejam julgados em conjunto, tendo em vista que a tese ali definida será determinante para o deslinde desta controvérsia.

### **3. MÉRITO**

A Lei Complementar 274/2020 do Estado do Mato Grosso do Sul, alterou as regras estaduais sobre o Regime Próprio de Previdência Social, majorando as alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores de 11% (onze por cento) para 14% (quatorze por cento). Além disso, passou a incidir o mesmo percentual de contribuição para aposentados e pensionistas, que antes eram isentos por não atingirem o teto de contribuição do RGPS.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional 20/1998 – que modificou o sistema previdenciário brasileiro, introduzindo mudanças estruturais na previdência dos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios –, consolidou-se novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e na necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial.

Com as alterações do constituinte derivado, atualmente, o regime próprio de previdência do servidor tem caráter solidário e contributivo,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

havendo de ser gerido com critérios que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que a relação entre receitas e despesas assegure a manutenção e a solvabilidade do sistema, nos termos do art. 40 da CF:

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

Diante da expressa afirmação constitucional no sentido de serem observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, a elaboração das leis que majorem a contribuição previdenciária há de estar orientada à obtenção de sustentabilidade dos sistemas.

Embora não se tenha fixado entendimento sobre a exigência ou não de estudo prévio para a validade da lei que aumenta a alíquota da contribuição previdenciária – desiderato que tende a se cumprir com o julgamento do Tema 933 da sistemática de repercussão geral –, o Supremo Tribunal Federal já examinou alguns aspectos da questão, deixando delineada orientação no sentido de que a lei há de observar requisitos que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao julgar a ADI 2.034 – processo em que se questionava, com fundamento na ausência de estudo atuarial prévio, lei do Distrito Federal que majorou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores distritais –, o STF entendeu que a norma ali impugnada atendia à exigência constitucional, assentando que, naquela hipótese, a lei visava a 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.

O julgado foi assim ementado:

*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 RISTF).*

*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*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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 ADI, 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 2.034-MC/DF, Ministro Sydney Sanches, DJ de 19.9.2003.)*

Conforme destacado por Luiz Gushiken *et al.*, o equilíbrio financeiro e atuarial passou a representar, a partir de 1998,

*Princípio constitucional basilar do novo modelo previdenciário brasileiro. Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses atuariais, tais como a expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros, incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários. Por sua vez, as alíquotas de contribuição – suficientes para a manutenção dos futuros benefícios do sistema – são resultantes da aplicação de metodologias de financiamento reguladas*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*em lei e universalmente convencionadas. O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura de despesas.*<sup>5</sup>

Da análise dos autos, verifica-se, por outro lado, que o processo legislativo foi precedido de relatório de avaliação atuarial (documento 26), ficando evidenciada a preocupação das autoridades locais com o quadro financeiro do RPPS/MS e a necessidade de equacionar o deficit para reestabelecer o reequilíbrio financeiro e atuarial.

Segundo o relatório de avaliação atuarial, elaborado com base nos dados contabilizados até 31.12.2019, o RPPS/MS conta com deficit atuarial equivalente a R\$ 10.961.214.845,63 e deficit financeiro mensal aproximado de R\$ 29.827.125,35.

Esse quadro financeiro aponta a necessidade de aportes relevantes ao Tesouro para cobrir a situação deficitária do sistema e justifica a adoção de uma nova forma de custeio, a fim de preservar o equilíbrio do regime previdenciário estadual.

Nota-se que foi exatamente para restabelecer esse equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário do Estado

5 GUSHIKEN, Luiz *et al.* *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica.* Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2002. p. 341.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

– buscando-se harmonizar as contribuições e as despesas realizadas com concessão de benefícios – que se fez necessária a majoração do percentual de contribuição previdenciária.

Ademais, segundo a reforma promovida pela Emenda Constitucional 103/2019, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas,<sup>6</sup> cuja alíquota não poderá ser inferior à da contribuição dos servidores da União, fixada em 14% (quatorze por cento), salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado.<sup>7</sup>

6 "Art. 149. (...)

§ 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."

7 "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)."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim, não é possível afirmar que a ampliação da base contributiva e a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária representam ofensas aos princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia, constantes nos arts. 3º; 5º, *caput*; 37; 40; 150, II; 194, *caput*, III e V; 195, § 5º; e 201, da CF.

Por outro lado, a presunção de constitucionalidade que se opera em favor da norma impugnada não foi desconstituída pela parte autora, que não se desincumbiu do ônus de demonstrar a desnecessidade de se aumentar a arrecadação de receita para o custeio da Previdência Social do aludido ente público ou de apresentar qualquer cálculo que ampare a conclusão de que o dispositivo em questão deixou de observar “*critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*”.

Também não se mostra procedente a alegação de violação dos princípios da vedação ao confisco e da capacidade contributiva.

A proibição da utilização de tributo com efeito de confisco encontra-se prevista no art. 150, IV, da Constituição Federal:

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

*IV – utilizar tributo com efeito de confisco; (...).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Trata-se de limitação constitucional ao poder de tributar destinada a impedir que o Estado se utilize de competência tributária para se apropriar, de forma injusta e desproporcional, de bens de cidadãos e pessoas jurídicas, com o que garante proteção ao direito fundamental à propriedade. A vedação de confisco constitui preceito orientador das atividades legislativa, administrativa e judicial.

O dispositivo constitucional não estipula parâmetros para constatar situações confiscatórias, na cobrança de tributos, mas doutrina e jurisprudência o encaram como expressão do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade na seara tributária:

*Tributação e ofensa ao princípio da proporcionalidade. O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. – A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.*

*(ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2.4.2003, Plenário, DJ de 20.4.2006.)*

Consideradas essas balizas, no tocante à razoabilidade do aumento questionado, percebe-se que a atual alíquota mostra-se adequada para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário do Estado do Mato Grosso do Sul em benefício dos servidores que o integram, como demonstraram os elementos trazidos aos autos a título de informação.

Ademais, não há que se falar também em violação do princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF), pois não ocorre manifesta e inequívoca onerosidade do valor do tributo.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou pelo cabimento de majoração da contribuição social relativamente aos servidores em atividade, desde que estabelecido em valores moderados. Nesse sentido, confira-se:

*A contribuição de seguridade social, como qualquer outro tributo, é passível de majoração, desde que o aumento dessa exação tributária observe padrões de razoabilidade e seja estabelecido em bases moderadas. Não assiste razão ao contribuinte o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise obstar o aumento dos tributos – a*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*cujo conceito se subsumem as contribuições de seguridade social (RTJ 143/684 – RTJ 149/654) –, desde que respeitadas, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que regem, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva. Assiste, ao contribuinte, quando transgredidas as limitações constitucionais ao poder de tributar, o direito de contestar, judicialmente, a tributação que tenha sentido discriminatório ou que revele caráter confiscatório. A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto. Expõe-se, por isso mesmo, às derrogações instituídas pela própria Constituição da República, que prevê, relativamente ao subsídio e aos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos - (CF, art. 37, XV), a incidência de tributos, legitimando-se, desse modo, quanto aos servidores públicos ativos. a exigibilidade da contribuição de seguridade social, mesmo porque, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150,11, da Carta Política. Precedentes: RTJ 83/74 - RTJ 109/244 - RTJ 147/921,925. (ADI 2.010-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.9.1999, DJ de 12.4.2002)*

Também não procede o argumento de que a cobrança da alíquota de 14% para servidores aposentados e pensionistas – que antes eram isentos até o limite do teto do RGPS – teria natureza confiscatória.

A obrigatoriedade do pagamento de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas passou a vigorar a partir da Emenda Constitucional 41/2003. Assim dispõe o § 18, art. 40, que foi incluído na Constituição Federal:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*“§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.”*

Ainda, segundo a EC 41/2003 (grifo nosso):

***Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.***

*Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:*

*I – cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*II – sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.*

Ademais, conforme já mencionado anteriormente, a EC 103/2019 permitiu que os estados, o Distrito Federal e os municípios instituem, por meio de lei, contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas para custeio do regime próprio da previdência social, bem como fixou que





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

não poderão adotar alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, fixada em 14% (quatorze por cento).

A EC 103/2019 permitiu, ainda, aos entes federativos a possibilidade de cobrar contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas que recebam acima de um salário-mínimo, quando houver deficit atuarial<sup>8</sup>, o que ficou comprovado neste processo, conforme as conclusões do relatório de avaliação atuarial acostado aos autos (documento 26).

Em suma, existindo autorização constitucional para fixação da contribuição previdenciária para inativos e pensionistas (art. 4º da EC 41/2003 e art. 149, § 1º da CF), inclusive para aqueles que recebam acima de um salário-mínimo (art. 149, § 1º-A da CF), e sendo 14% o patamar que a própria CF considerou adequado, razoável e proporcional (art. 11 da EC 103/2019), não há inconstitucionalidade nesta fixação.

Não se vislumbra, portanto, violação do texto da Carta da República, uma vez que a majoração da contribuição previdenciária e a ampliação da base contributiva estão calcadas em ato normativo adequado à

8 "Art. 149 (...)

§ 1º-A. Quando houver **deficit** 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."



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

veiculação da medida e procederam-se com observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

MCA