



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000) COMARCA DE PORTO ALEGRE

UNIAO GAUCHA EM DEFESA DA PREVIDENCIA SOCIAL E PUBLICA & 8211 UNI PROPONENTE

ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO RIO GRANDE DO SUL & 8211 PROPONENTE

ASSOCIACAO DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PUBLICOS DO ESTADO DO R PROPONENTE

SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS DA ADMINISTRACAO TRIBUTARIA DO E PROPONENTE

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, SINDICATO D PROPONENTE

ASSOCIACAO DOS FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL PROPONENTE

ASSOCIACAO DOS JUIZES DO RIO GRANDE DO SUL - AJURIS PROPONENTE

ASSOCIACAO DO MINISTERIO PUBLICO DO RIO GRANDE DO SUL - AMP PROPONENTE

ASSOCIACAO DOS DELEGADOS DE POLICIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROPONENTE

GOVERNADOR DO ESTADO REQUERIDO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (nº 70083736603) ajuizada pela **FEDERAÇÃO SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – FESSERGS**, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 15.429/2019. Pretende, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da referida norma: os incisos I e III do artigo 1º (na parte que inserem os §§ 5º e 6º); os incisos II, III, V e, por arrastamento, VII do artigo 2º; os artigos 4º, 5º, 6º e 8º.

O proponente sustenta (fls. 04/40): 1. Inconstitucionalidade formal: 1.1 Aponta afronta ao art. 63 da CE/89, pois ausente o parecer da CCJ na tramitação da lei impugnada. 1.2 Aduz vício formal também em relação ao artigo 8º da LCE nº 15.429/2019, não tendo este dispositivo o condão de integrar determinação constitucional federal ao ordenamento jurídico gaúcho. 2. Inconstitucionalidade material: 2.1 Alega que o inciso I do art. 1º (na parte que insere os §§ 5º e 6º) contraria o art. 38, §§ 5º, 6º e 7º, da CE/89. Alega que o déficit atuarial deve ser suportado exclusivamente pelo Tesouro do Estado, não sendo autorizada, nessa hipótese, a ampliação da base de incidência da contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas. Pelos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

mesmos fundamentos, entende que o inciso III do art. 1º, o inciso II do art. 2º, e os artigos 4º, 5º e 6º, afrontam igualmente o art. 38, §§ 5º, 6º e 7º, da CE/89. 2.2. Argui que o inciso III do art. 2º, ao exigir o requisito de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, acaba por violar o art. 38, caput e incisos, da CE/89. No ponto, a modificação desse critério deveria ter sido promovida por meio de emenda à CE/89, conforme comando da EC nº 103/2019. Alega que a modificação no que se refere à aposentadoria por invalidez, ao suprimir as hipóteses de integralidade do provento, contraria disposição constitucional vigente. Aduz que o inciso VII do art. 2º também deve ser declarado inconstitucional, por arrastamento, ao vincular o abono permanência aos requisitos para a concessão da aposentadoria. 2.3. Aponta inconstitucionalidade no inciso V do art. 2º, que promoveu modificação do valor da pensão por morte, por ofensa ao art. 41, § 3º, da CE/89. Refere que os novos percentuais de contribuição previdenciária terão aplicação já a partir da folha de pagamento de abril/2020, na forma do art. 195, § 6º, da CF/88. Outrossim, alega que a análise dos pedidos de aposentadoria e pensão com base nas disposições previstas na lei impugnada podem causar prejuízos aos servidores e pensionistas. Requer, assim, a suspensão da integralidade da LCE nº 15.429/2019. E, subsidiariamente, a suspensão dos dispositivos citados. Acostou documentos (fls. 42/111).

Postergada a análise do pleito liminar para depois da manifestação dos interessados (fls. 118/119).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações (fls. 138/158). Pede a denegação do pleito liminar. Juntou documentos às fls. 160/361.

O Procurador-Geral do Estado apresentou defesa da norma impugnada (fls. 365/401): 1. Preliminar: Defende a impossibilidade de conhecimento de alegação de ofensa à norma da Constituição Federal, nos termos do art. 125, § 2º, da CF/88. Inviável, portanto, a insurgência em relação ao art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88, na redação dada pela EC nº 103/2019. 2. Inconstitucionalidade formal: 2.1 Alega que o art. 63 da CE/89 refere-se apenas ao processo legislativo ordinário. 2.2 Quanto à alegação de vício formal do art. 8º da LCE nº 15.429/2019, refere que o constituinte derivado não exigiu edição de emenda à Constituição Estadual para tanto. 3. Inconstitucionalidade material: 3.1 Aponta que os §§ 5º, 6º e 7º do art. 38, na redação anterior à EC 78/2020, são normas de eficácia limitada. Sendo que não há determinação para que o déficit previdenciário seja suportado integralmente pelo Poder Público. 3.2 Alega que o art. 38, caput e incisos, da CE/89, assim como o art. 41, § 3º, da CE/89, foram revogados por Emendas à Constituição Federal. Requer, ao final, (a) o não conhecimento da ação direta na parte em que alegado confronto entre a lei estadual questionada e a Constituição Federal e (b) a improcedência do pedido.

O Governador do Estado apresentou informações (fls.405/441), por meio da Procuradoria-Geral do Estado, reproduzindo a fundamentação exposta quando da defesa da norma pela PGE/RS.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Em paralelo, há a Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 70083852905) proposta pela **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL – AJURIS e OUTROS**, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º (excetuados os incisos I, VI, VII e IX, §1º); 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 15.429/2019 e, por consequência, dos artigos 1º, inciso V, §§1º e 2º, inciso VIII, §1º; 2º, 4º, caput, 5º, 6º, 7º e 8º, da Emenda à Constituição Estadual (EC) nº 78/2020. Os proponentes alegam: 1. Inconstitucionalidades: 1.1 Ausência de autorização, na CE/89, para instituir alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias. 1.2 A EC nº 78/2020 foi aprovada e publicada posteriormente à LCE nº 15.429/2019, a despeito de o STF não aceitar o fenômeno da constitucionalidade superveniente. 1.3 Desobediência à exigência constitucional de estudo ou cálculo atuarial e financeiro. 1.4 Violação do princípio da isonomia e descaracterização da referibilidade e retributividade típicas das contribuições, ante a sobretaxação de contribuintes que não tem responsabilidade direta pelo déficit, além da ausência de contraprestação correspondente através dos benefícios. 1.5 Violação à autonomia do Estado e ao pacto federativo, em decorrência das diversas remissões à CF/88. 1.6 O percentual de desconto sobre a remuneração do servidor afronta o princípio da razoabilidade, viola o princípio do não-confisco e o direito de propriedade. 1.7 Inexistência de regras de transição, o que macula o princípio da segurança jurídica e proteção da confiança. 1.8 Retrocesso social em decorrência do nítido contexto mais gravoso ao servidor. 1.9 Desvio de finalidade, uma vez que o déficit



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

previdenciário deve ser suprido com recursos do Estado e não mediante aumento de alíquota ou da idade mínima de aposentadoria. 3. Por essas razões, os proponentes requerem a suspensão dos dispositivos, com efeito ex tunc (fls. 04/70). Juntaram documentos (fls. 72/504).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações: 1. Preliminar: impossibilidade de esta Corte analisar a constitucionalidade da EC nº 78/2020, porquanto exige vício no processo legislativo previsto na própria CE/89. 2. Mérito: 2.1 A EC nº 103/2019 já prevê a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, sendo desnecessária repetição na CE/89. 2.2 A questão da constitucionalidade superveniente só pode ser analisada através de controle difuso, e as normas da CF/88 só podem ser utilizada como parâmetro perante o STF. 2.3 Lei complementar do ente federativo é suficiente para tratar da idade mínima para aposentadoria. 2.4 O RPPS/RS adota as mesmas alíquotas e faixas remuneratórias da União, destarte, não há o que demonstrar em cálculo atuarial. 2.5 A análise de afronta ao direito de propriedade e aos princípios do não-confisco, razoabilidade, e ausência de referibilidade, deve ser feita pelo STF. 2.6 A alíquota efetiva máxima será de 16,37%, o que está longe de representar confisco. 2.7 Fere a isonomia usar da arrecadação tributária em geral para sanar déficit previdenciário. 2.8 As normas impugnadas representam a retomada da competência legislativa estadual sobre matéria previdenciária. 2.9 Existem regras de transição nos dispositivos impugnados, embora não garantam a manutenção do regime jurídico para os ingressantes anteriores. 2.10 A segurança jurídica e a vedação do



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

retrocesso social não podem ser utilizados como óbice aos esforços do Estado para recuperar sua capacidade de investimento. 3. Não concessão da liminar: 3.1 A fumaça do bom direito não se sustenta, visto que as regras questionadas são simples aplicação da Reforma Previdenciária da União. 3.2 Inexiste perigo na demora, posto que a cobrança das novas alíquotas se dará apenas a partir de 01/04/2020 (fls. 524/570). Juntou documentos (fls. 572/898).

O Governador do Estado e o Procurador-Geral do Estado prestaram informações: 1. Preliminar: necessidade de suspensão do presente feito até o julgamento das ADIs nº 6254, 6255, 6258 e 6271. 2. Mérito: 2.1 Déficit previdenciário do Estado, 2.2 Desnecessidade de previsão na CE/89 para escalonar as contribuições, 2.3 O TJRS não possui competência para julgar a constitucionalidade de LCE em face da CF/88, 2.4 Emenda à Constituição Estadual é o requisito exigido pela CF/88 para instituir novas idades mínimas, 2.5 A EC nº 78/2020 não pode ser declarada inconstitucional por fazer remissão a legislação infraconstitucional supostamente inconstitucional, 2.6 Existem estudos de impacto orçamentário e atuarial, 2.7 A instituição de alíquota progressiva privilegia a capacidade contributiva, 2.8 O Estado utiliza de sua autonomia para uniformizar sua política legislativa com a do governo federal, 2.9 Não há demonstração concreta da não razoabilidade do percentual de desconto de salarial, 2.10 Não há afronta ao não-confisco, ao direito de propriedade, à segurança jurídica, e à vedação do retrocesso social; 2.11 Desnecessidade de correlação entre o custo e o benefício do aumento da contribuição, ante o caráter solidário do sistema previdenciário; 2.12 Não há regra que obrigue o Estado a utilizar valores de outras áreas do



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

orçamento para suprir déficit previdenciário. 3. Não concessão da liminar: 3.1 Não há fumus boni juris, 3.2 Há perigo de dano reverso, ante o colapso do sistema previdenciário do Estado, 3.3 Não foi demonstrado o perigo de hiperjudicialização (fls. 906/951). Juntou documentos (fls. 954/1.251).

É o relatório.

Ambas as ações ora em exame estavam pautadas para deliberação coletiva acerca dos pedidos de medida cautelar, na sessão do Órgão Especial aprazada para a data de hoje, 23/03/20.

Entretanto, em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), e por efeito das Resoluções editadas pela Presidência do Tribunal de Justiça que levaram à suspensão do expediente forense e cancelamento das sessões de julgamento, presenciais e virtuais (Resoluções nº 02, 03 e 04/2020-P), e cuidando-se de examinar medidas de caráter urgente, cuja tramitação foi excepcionada daquelas determinações administrativas e não pode ser paralisada, passo a examiná-las em caráter unipessoal, o que tem previsão legal no art. 10 da Lei Federal nº 9.868/1999, visto que a situação se equipara à do recesso forense.

Examinarei os pedidos por tópicos.

1. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 15.429/2019

A tal respeito, a proponente FESSERGS inicialmente sustenta que, à falta de parecer prévio da Comissão de Constituição e Justiça, o respectivo projeto de lei que deu origem à



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

LC nº 15.429/2019 não poderia ter sido apreciado e aprovado pelo Parlamento, ante o estabelecido no art. 63 da Constituição Estadual.

Ocorre que conforme se extrai dos documentos relativos ao processo legislativo da proposição, seu trâmite observou o art. 62 da Carta Constitucional Estadual, que prevê processamento em regime de urgência solicitada pelo Governador do Estado em projetos de sua iniciativa.

O art. 63 da CE refere-se, modo específico, às proposições de autoria parlamentar ou de iniciativa de outros entes e, em tal caso, não há dispensa de parecer prévio da Comissão de Constituição e Justiça para válida votação. No entanto, nos casos estabelecidos no art. 62 da CE, quando se trata de proposição do Chefe do Poder Executivo em que há solicitação de urgência e deve ocorrer a votação em até trinta dias, sob pena de trancamento da pauta, não há disposição que exija aquele parecer prévio, conforme deixa claro o art. 172 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa, verbis

Art. 172 - A proposição que deva ser votada pelo Plenário será incluída:

1 - na Ordem do Dia:

a) os projetos de iniciativa do Governador, em regime de urgência, quando transcorrido o prazo previsto no art. 62, § 1º, da Constituição do Estado;

b) os vetos, nos termos do art. 66, § 6º, da Constituição do Estado;

c) os projetos com tramitação concluída;

d) as proposições sob o regime do art. 63 da Constituição do Estado;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

e) as proposições que obtiverem a concordância dos Líderes das Bancadas Parlamentares, observada a regra do parágrafo único do art. 20;

f) os requerimentos, subscritos por Líder de Bancada, aprovados pela maioria dos membros da Assembléia;

g) os projetos de origem da Mesa, após o período de Pauta, excetuado o disposto no art. 225 deste Regimento;

h) os projetos relativos a contas do Governador, a licenças ao Governador, Vice-Governador e Deputados, e a Convênios;

II - na Ordem do Dia da sessão:

a) as matérias previstas nas alíneas "a", "b", "c" e "g" do inciso anterior,

b) as matérias previstas nas demais alíneas do inciso anterior, dependendo de acordo conforme previsto no art. 30, VII, deste Regimento.

Não vislumbro, pois, relevância na alegação.

Por outro lado, questiona ainda a proponente a constitucionalidade formal do disposto no art. 8º da LC nº 15.429/19, que tem a seguinte redação:

Art. 8º Fica referendada integralmente a alteração promovida pelo art. 1º da Emenda à Constituição Federal nº103/19, no art. 149 da Constituição Federal, bem como a revogação do § 21 do art. 40, dos arts. 2º, 6º e 6º-Ada Emenda à Constituição Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e do art. 3º da Emenda à Constituição Federal nº 47, de 5 de julho de 2005, promovida pela alínea "a" do inciso I e pelos incisos III e IV do art. 35 da Emenda à Constituição Federal nº 103/19.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Tal dispositivo, claramente, tratou de dar cumprimento ao estabelecido pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, o qual, ao prever, em seu art. 36, o início de vigência das alterações instituídas pela chamada Reforma da Previdência, assim dispôs, *verbis*,

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;

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

Essa disposição constitucional, inequivocamente, condicionou a vigência das modificações que desde logo introduziu no arcabouço dos regimes próprios de previdência dos entes subnacionais à edição de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, no particular com relação às contribuições para o custeio do respectivo regime previdenciário e também no que tange a alterações e revogações de regimes transitórios instituídos pelas anteriores Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/2003 e 47/2005.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Assim, à primeira vista, a disposição do art. 8º da Lei Complementar nº 15.429 unicamente visou dar cumprimento à EC 103/19, estabelecendo um marco temporal para o início da vigência, no âmbito do Estado, de alguns dos dispositivos imediatamente aplicáveis, desde então, por efeito da reforma previdenciária federal. Ademais, segundo disposição literal da própria Emenda Federal, antes reproduzida, esse marco temporal, para aqueles fins do referido art. 36, II, deveria vir estabelecido por meio de lei infraconstitucional do ente federado e não por Emenda à Constituição Estadual.

Por outro lado, as disposições originais do art. 38 da Carta Estadual, à época da edição da LC nº 15.429, já haviam sido derogadas pelas disposições constitucionais estabelecidas pelas Emendas Federais 20/98, 41/2003 e 47/2005, há muito deixando de ter qualquer aplicabilidade para efeito de dispor sobre benefícios previdenciários, idades limites e demais disposições do regime próprio de previdência do Estado, que, na Constituição do Estado, previra disposições somente consentâneas com a redação original da Carta de 1988.

Afasto, assim, para este momento processual, a plausibilidade das razões da proponente no que tange à afirmada inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 15.429.

2. Inconstitucionalidade material da Lei Complementar nº 15.429/2019 – alíquotas de contribuição previdenciária



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

No particular, a inicial da ação direta de iniciativa da FESSERGS aponta a inconstitucionalidade da previsão de que, em caso de *deficit* atuarial (§§ 5º e 6º alterados nos art. 10-A e 15 e §§ 5º, 6º e 7º do art. 16 da LC nº 13.758/2011), a base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas seja o valor do benefício no montante que supere o salário mínimo nacional. Já na ação direta ajuizada pela AJURIS e outras entidades associativas estaduais argumenta-se a respeito da ausência de estudo atuarial, a falta de previsão constitucional (na CE) para adoção de alíquotas progressivas e a lesão aos princípios da isonomia e do não-confisco em matéria tributária.

Pois bem.

Cabe considerar, de plano, que este Tribunal de Justiça tem conhecido, no passado recente, de ações diretas de inconstitucionalidade (em face da Carta Estadual, naturalmente) ajuizadas contra a fixação e elevação de contribuições previdenciárias.

Refira-se aqui a ADI nº 70045262581, julgada procedente em 2012, relator o e. Des Marco Aurélio Heinz (em que se reconheceu a inconstitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas) e a posterior ADI nº 70051297778, em 2012, também de relatoria do Des. Heinz, quando da elevação de 11% para 13,25% da alíquota de contribuição à previdência dos servidores estaduais, ativos e inativos, em que, deferida por maioria a liminar, veio a ser julgada improcedente ao final.

Em tais casos, reconheceu-se que contribuição previdenciária, como tributo vinculado que é, está jungida à



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

disciplina constitucional prevista na própria Carta Estadual, a qual, no seu art. 140, acolhe, por remissão, as normas constantes da Carta Federal acerca das limitações constitucionais ao direito de tributar, o que traduz, entre outros, a necessidade de respeito aos princípios da isonomia, vedação à utilização do tributo como meio de confisco e de correspondência com os benefícios que deve custear, observado o necessário equilíbrio atuarial.

Assim, no ponto, esta ação direta deve ser conhecida, pois que, aqui, à primeira vista, o parâmetro de controle, para dizer-se da constitucionalidade da lei complementar que, a um só tempo, instituiu alíquotas progressivas e previu hipótese de elevação da base de cálculo para inativos e pensionistas, é a própria Carta Estadual e os dispositivos de reprodução obrigatória da Carta Federal por ela acolhidos.

Não há falar-se, pois, no particular, em prejudicialidade decorrente de ações diretas ajuizadas perante o STF contra a EC nº 103/19, sendo infundado o pedido de suspensão desta ação ajuizada para o exercício do controle de constitucionalidade perante a Constituição Estadual, limite que deve ser observado por este Corte Estadual, no que se estará por simplesmente exercer a competência outorgada pelas Cartas Federal (art. 125, § 2º) e Estadual (art. 95, XII, *d*).

De outra parte, destaco, ainda, que não se ignora que o Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 933 da Repercussão Geral, afetou a questão da definição das balizas constitucionais para a fixação e elevação de alíquotas previdenciárias de servidores



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

públicas, inclusive determinando a suspensão das ações em curso a respeito de tal *thema*, com a seguinte 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 875958 RG, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/02/2017, DJe-037 DIVULG 23-02-2017 PUBLIC 24-02-2017)

A despeito disso, tenho que a liminar reclamada pelas entidades requerentes deve ser analisada e, em parte, deferida.

É que, por evidente, o tema afetado pela Suprema Corte tem objeto restrito à disciplina constitucional anterior à Emenda Constitucional nº 103, que conferiu nova disciplina ao custeio das aposentadorias e pensões. Por outro lado, a afetação ocorreu em 2017, estando há muito excedido o prazo de um ano estatuído no CPC (art. 1035, § 9º) para o julgamento do mérito da questão, ainda incorrente. Por último, está-se diante de tutela de urgência, que se contenta com a forte plausibilidade do direito invocado, aliado à presença do *periculum in mora*.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Avançando no exame da constitucionalidade das alíquotas progressivas instituídas pela LC nº 15.429, cumpre transcrever-se a nova redação que conferiu aos parágrafos do art. 10-A da Lei Complementar RS nº 13.758, dispositivo que, em 2016 (por meio da LC RS nº 14.967/16), fixara a alíquota (única) de contribuição previdenciária estadual em 14% (quatorze por cento).

Com as modificações, o referido art. 10-A ficou assim:

Art. 1º A Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário - FUNDOPREV -, e dá outras providências, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - no art. 10-A, renumera o parágrafo único para § 1º, dando nova redação, e inclui os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, com a seguinte redação:

"Art. 10-A.

§ 1º A alíquota prevista no "caput" será reduzida ou majorada, nos termos do § 1º do art. 149 da Constituição Federal, 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\$



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

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 de que trata o "caput", 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 Lei Complementar, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o "caput", com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos inativos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul, contribuintes do Regime Financeiro de Repartição Simples, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos 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.

§ 5º Verificada a ocorrência de déficit atuarial, observado o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 15.142, de 5 de abril de 2018, enquanto este perdurar, a contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas de que trata o § 4º terá sua base de cálculo alterada para, observado o disposto no § 1º-A do art. 149 da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Constituição Federal, incidir sobre o valor do benefício recebido, que supere o salário-mínimo nacional.

§ 6º A ampliação da base de incidência da contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas de que trata o § 5º não afasta a progressividade das alíquotas estabelecidas nos incisos do § 1º e nos §§ 2º e 3º, que incidirá sobre a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.";

Cumprе assinalar que o acima transcrito art. 10-A refere-se aos segurados do regime financeiro de repartição simples – aquele a que se acham vinculados os servidores ativos e inativos e respectivos pensionistas que ingressaram (e permaneceram) no serviço público estadual até a data de 17/07/2011.

Já o artigo 15 da mesma LC 13.758/2011, que também foi alterado pela LC 15.429 (e também é objeto desta ação), sendo instituída a mesma tabela progressiva de acordo com o valor do benefício (pelo inc. III do art. 1º da LC 15.429), refere-se aos servidores ativos, inativos e pensionistas que integram o regime financeiro de capitalização (FUNDOPREV), e que somente ingressaram no serviço público estadual a partir da data de 17/07/2011.

Há três alegações centrais que sustentam a afirmada inconstitucionalidade material dessas novas alíquotas de contribuição, que passarão a ser exigidas em 1º/04 próximo: ausência de prévio estudo atuarial que justifique a elevação da cobrança (i); impossibilidade de cobrança progressiva, de acordo com o salário de contribuição ou benefício, à falta de previsão na própria Constituição Estadual (ii) efeito confiscatório e cobrança



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

excessiva atentatória à isonomia, em desvio de finalidade, pois relacionado à cobertura do *déficit* fiscal, e não à sustentabilidade dos sistemas previdenciários (*iii*).

A afirmada impossibilidade de cobrança progressiva, de acordo com o valor da base de contribuição ou benefício recebido, não se ostenta, para o momento, relevante, ao menos para efeito de concessão de liminar suspensiva.

A própria Constituição Federal, a partir da EC 103/2019, com a alteração introduzida ao art. 149, § 1º, da Carta da República, passou a admitir a possibilidade de custeio do regime próprio de previdência da União, dos Estados e dos Municípios através da facultativa instituição de alíquotas progressivas *“de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões”*.

Assim, e como esse dispositivo da Carta Federal não pode ter sua constitucionalidade apreciada por esta Corte Estadual (já há mais de uma Ação Direta ajuizada com tal desiderato perante a Corte Suprema, do que é exemplo a ADI 6255, que ainda não teve liminar analisada até esta data), afigura-se em princípio legítimo ao Estado a adoção, por lei infraconstitucional, de tal sistemática progressiva de cobrança, estribada em disposição federal que deve ser presumida constitucional. Ademais, a adoção de alíquotagem progressiva afina-se, à primeira vista, com os princípios da solidariedade e de busca de equilíbrio financeiro e atuarial que informam o regime próprio de previdência, segundo o disposto no art. 40 da Carta Federal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Por outro lado, a aplicação da progressividade observa escala não-linear, desde que o legislador estadual determinou que incide *“cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites”*.

Assim, não procede a alegação de que haveria a incidência de uma alíquota de 19% sobre os salários e/ou benefícios compreendidos entre vinte mil e um reais e trinta e nove mil reais, ou uma alíquota de 22% sobre benefícios superiores a 39 mil reais, o que consistiria iníquo excesso, possivelmente confiscatório: o que determina, no ponto, a LC 15.429 é o que, com aparente propriedade, ilustram as informações apresentadas pela Mesa da Assembléia Legislativa, *verbis*,

“um servidor em atividade que perceba o valor correspondente ao teto remuneratório do serviço público brasileiro – o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal – contribuirá com 7,5% (sete inteiros e cinquenta centésimos por cento) sobre a sua remuneração até o valor do salário mínimo; entre esse valor até R\$ 2.089,60, contribuirá com 9% (nove por cento); entre esse valor até R\$ 3.134,40, contribuirá com 12% (doze por cento); entre esse valor até R\$ 6.101,06, contribuirá com 14% (quatorze por cento); entre esse valor até R\$ 10.448,00, contribuirá com 14,5% (quatorze inteiros e cinquenta centésimos por cento); entre esse valor até R\$ 20.896,00, contribuirá com 16,5% (dezesseis inteiros e cinquenta centésimos por cento); entre esse valor até R\$ 40.747,20, contribuirá com 19% (dezenove por cento); sobre a parcela acima desse valor, contribuirá com 22% (vinte e dois por cento). Nesse caso – a hipótese mais gravosa possível – a alíquota efetiva da contribuição será de 16,37% (dezesseis inteiros e trinta e sete centésimos por cento). É, sem dúvida, uma

20



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

majoração sobre a atual contribuição previdenciária de 14%, mas está muito longe de consistir em “confisco” ou “violação do direito de propriedade”, tal como referido na Inicial.”

Efetivamente, nenhuma das iniciais das ações diretas ora sob exame logra demonstrar, persuasivamente, a hipótese de confisco na adoção da escala progressiva de alíquotas, desde que estas incidem, uma a uma, sobre as faixas salariais diferenciadas estipuladas no ato normativo e não sobre o total do benefício ou base da contribuição.

Ao contrário, ao que se extrai das informações e da Instrução Normativa IPE PREV nº 01/2020 acostada aos autos – que determina a incidência da escala progressiva a partir do próximo dia 1º de abril de 2020 – cada alíquota incide sobre a respectiva faixa salarial, inclusive com redução para os salários de contribuição e benefícios previdenciários até o valor de R\$ 3.000,00, sendo que na hipótese dos maiores salários/benefícios, a alíquota efetiva será pouco superior a 16%, o que, em relação à atual alíquota de 14%, não parece emoldurar majoração excessiva e que possa, à primeira vista e ao menos para a convicção possível neste momento processual, ser considerada confiscatória.

A vedação de tributo confiscatório envolve conceito jurídico indeterminado, “*insuscetível de precisa demarcação ‘a priori’ e, sobretudo, de difícil aplicação prática (...)*”, conforme já advertia o Ministro Sepúlveda Pertence na ADI nº 2087, sendo que sua definição, não predeterminada pela legislação positiva, exige adequada proporcionalidade entre as finalidades da taxaço



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

e o direito de propriedade e demais valores fundamentais assegurados pela Constituição, o que, no que toca à elevação da contribuição efetiva instituída pela indigitada LC nº 15.429, não se vê, no momento processual presente, evidenciado.

Ademais, como se afigura fundamental reconhecer, essa mesma sistemática progressiva, com idênticas faixas de redução e de acréscimo, proporcionais ao valor da base de contribuição ou do benefício recebido, foi aquela adotada pelo legislador constituinte federal para os servidores ativos e inativos da União, consoante o art. 11 da EC nº 103/19, o que igualmente confere presunção de constitucionalidade ao sistema progressivo instituído (em verdade, replicado) pelo legislador complementar estadual.

Tal evidência – adoção da mesma tabela progressiva pela Constituição Federal para os servidores da União, já em vigor desde o corrente mês de março – vem em desfavor da argumentação dos autores de que haveria necessidade de prévio estudo atuarial ou sua instituição poderia caracterizar desvio de finalidade.

A hodierna situação deficitária, em termos atuariais, considerando a situação anterior à reforma de 2019, dos regimes de previdência dos servidores públicos do Estado acha-se suficientemente evidenciada pelo que se colhe do sítio na internet do IPE PREVⁱ.

Dali se retira que, para o regime financeiro de capitalização (FUNDOPREV), o *“RPPS apresenta um déficit atuarial, em relação aos servidores civis da geração atual, de R\$*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

277.901.885,17, considerando-se as premissas utilizadas, as regras das Emendas Constitucionais nºs 41/03, 47/05, 70/12 e 88/15 e as alíquotas de contribuições mencionadas anteriormente”, conforme o atuário ANTONIO MÁRIO RATTES DE OLIVEIRA, em estudo feito pelo Banco do Brasil datado de maio de 2019.

Para o regime financeiro de repartição simples, o mesmo atuário, em estudo separado, na mesma data, apontou que *“observa-se, como resultado da reavaliação atuarial, que o plano apresenta um déficit atuarial, em relação aos servidores civis da geração atual, de R\$ 249.893.089.150,83, considerando-se as premissas utilizadas, as regras das Emendas Constitucionais nºs 41/03, 47/05, 70/12 e 88/15 e as alíquotas de contribuições mencionadas anteriormente. ”*

Penso que tais dados, públicos, anteriores à própria reforma, e que, pois, têm presunção de legitimidade, ilustram situação de desequilíbrio atuarial e financeiro que impõem, nos termos do mandamento constitucional, medidas de reavaliação das respectivas fontes de custeio, no que toca à coluna da receita, juntamente com outras providências que, na coluna das despesas, busquem parametricamente retardar a concessão de benefícios e assim reduzir o período pelo qual serão pagos, objetivando a autossustentabilidade dos planos.

De outro giro, o pedido de liminar formulado nas ações merece ser concedido em relação aos dispositivos (novo § 5º ao art. 10-A e novo § 5º ao art. 15, ambos da LC 13.758/2011 e 4º da LC 15.429/2019) que, indo além da instituição da escala progressiva de alíquotas, desde logo, de forma nitidamente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

irrazoável, preveem que, *verbis*, “*verificada a ocorrência de déficit atuarial, observado o disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 15.142, de 5 de abril de 2016, enquanto este perdurar, a contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas de que trata o § 4º terá sua base de cálculo alterada para, observado o disposto no art. 1º-A do art. 149 da Constituição Federal, incidir sobre o valor do benefício recebido, que supere o salário-mínimo nacional*”.

Aqui, destarte, a ausência de razoabilidade prevista como um dos princípios do agir administrativo pela Constituição Estadual (art. 19 da CE) ostenta-se inafastável: a previsão de majoração da base de cálculo da contribuição previdenciária para inativos e pensionistas, de modo que corresponda ao montante que supere um salário-mínimo, igualmente prevista na reforma federal (art. 149, § 1º-A, na redação dada pela EC nº 103/19), está associada à necessidade de demonstração da presença de *déficit atuarial*, o qual depende de um reconhecimento efetuado somente a partir da implementação das demais providências tendentes ao acréscimo de receitas e, de igual sorte, redução de despesas previdenciárias estabelecidas na própria reforma previdenciária nacional em 2019!

Inadmissível, com efeito, interpretar-se aquele art. 149, § 1º-A da EC 103 de forma isolada, e sem que eventual estado de persistência de *déficit atuarial*, que é o pressuposto da medida de aumento da base de incidência da contribuição para inativos e pensionistas – que já desfrutam de seus benefícios previdenciários, e assim não podem ser responsabilizados por qualquer aumento de despesa previdenciária, venha a ser apurado somente depois da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

aplicação de todas as demais medidas estabelecidas simultaneamente pelo constituinte reformador, no âmbito da União, e, da mesma forma, no âmbito do Estado.

Não fosse exatamente assim, e o legislador complementar estadual do RS não estabeleceria, no mesmo dispositivo legal, o aumento da contribuição previdenciária para todos (inclusive para inativos e pensionistas), com a introdução de escala progressiva (§§ 1º dos artigos 10-A e 15), com a concomitante previsão genérica (nos §§ 4º dos mesmos artigos 10-A e 15) de que, para inativos e pensionistas, a alíquota majorada e progressiva *“incidirá sobre o valor da parcela dos proventos 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”*.

Ora, diante de tal explícita fórmula legal, a expressar a manutenção do tratamento isonômico de aposentados e pensionistas do regime próprio com aqueles aposentados e pensionistas do Regime Geral, que continuam imunes à contribuição previdenciária (art. 195, II, da CF, com a redação da EC nº 103/19), enquanto regra geral, afigura-se forçoso reconhecer que a disposição dos §§ 5º dos mesmos artigos 10-A e 15 da Lei Complementar nº 13.758, com a redação que lhes deu a indigitada LC nº 15.429/19, *verbis*, *“verificada a ocorrência de déficit atuarial, observado o art. 15 da Lei Complementar nº 15.142, de 5 de abril de 2018, enquanto este perdurar, a contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas de que trata o § 4º terá sua base de*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

cálculo alterada para, observado o disposto no §1º-A do art. 149 da Constituição Federal, incidir sobre o valor do benefício recebido, que supere o salário-mínimo nacional” - significa, no mínimo, que, ainda que superada, argumentativamente, a questão da constitucionalidade da desigualação de inativos do RPPS e inativos do RGPS, somente em momento posterior, no futuro, seguramente não agora, apenas depois da completa aplicação de todos os novos dispositivos da Reforma Previdenciária, com a revisão do plano de custeio do RPPS/RS, em um futuro exercício, observadas também as novas regras de aquisição de direito aos benefícios, e “observadas as normas gerais da atuária”, é que se viabilizará eventual providência material tendente ao aumento da base de incidência da contribuição de inativos e de pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul.

Afinal, se os dados atuariais atuais, disponíveis ao legislador quando da instituição das novas alíquotas, e independentemente das demais medidas de redução do *déficit*, fossem suficientes para a legitimidade da cobrança prevista no referido § 5º dos art. 10-A e 15 da LC 13.758, por certo que tal providência teria sido autorizada desde logo pelo legislador complementar, sem a regra geral estabelecida e reafirmada nos precedentes §§ 4º de tais dispositivos legais.

Ainda que tal se ostente evidente, não parece ser essa a compreensão atual do Poder Executivo, tanto que nas manifestações preliminares apresentadas até aqui, em ambas as ações, há defesa de tais dispositivos, que se inseririam na busca do necessário equilíbrio atuarial do sistema previdenciário estadual.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Ademais, o *periculum in mora*, acerca da pretendida imediata vigência da previsão contida nos §§ 5º dos art. 10-A e 15 da LC 13.758, ainda mais se robustece quando se lê o contido no ato administrativo expedido pelo IPE PREV, em 17/01/2020 (IN nº01/20), quando, a par de nos seus artigos 1º e 2º estabelecer as alíquotas (progressivas) a serem exigidas, de ativos, inativos e pensionistas, e que, para estes últimos, devem incidir apenas sobre o que supera o valor limite dos benefícios do RGPS, no desconto previdenciário a vigorar a partir de 1º/04/2020, foi adicionalmente estabelecido, no seu art. 3º, a previsão de aumento da base de incidência (naquilo que exceder ao valor do salário-mínimo), “*se houver déficit atuarial, conforme declaração a constar em ato administrativo próprio*” (conforme art. 3º, parag. único), o que, entretanto, não se mostra compatível com a própria previsão inserida pelo legislador complementar estadual (como já examinado) e com os princípios constitucionais da Carta Estadual que não admitem a instituição ou majoração de contribuição que se mostre excedente ou desvinculada de sua finalidade única e específica, associada ao custeio dos respectivos benefícios.

Calha aqui enfatizar que o RPPS/RS, desde 2011, por efeito da LC nº 13.758/2011, é organizado e financiado mediante dois sistemas diferentes, com regimes contributivos diversos: aplica-se o regime financeiro de repartição simples para os que já estavam vinculados ao serviço público, ativos, inativos e pensionistas, até julho de 2011, prevendo-se contribuição patronal do Estado correspondente ao dobro daquela descontada do servidor. Já para aqueles que ingressaram posteriormente a julho de 2011, aplica-se o regime financeiro de capitalização



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

(FUNDOPREV), prevista contribuição patronal idêntica àquela descontada do servidor.

Essa segregação de massas, objetivando a paulatina redução do peso fiscal da folha salarial de inativos e pensionistas, em legítima opção do legislador, teve, entretanto, o evidente efeito de agravar o financiamento do regime financeiro de repartição simples, porque, desde então, não mais são agregadas contribuições de novos servidores, ficando o custeio dos benefícios já concedidos e os a conceder unicamente dependentes das contribuições dos servidores ativos e inativos já vinculados ao sistema, descaracterizado o pacto intergeracional que caracteriza o regime de repartição.

Isso evidencia a existência de um custo de transição, a exigir uma fonte extraordinária que custeie o natural desencaixe entre as contribuições arrecadadas, inclusive patronais, e os benefícios a pagar, correspondente ao *minus* de receita que foi retirado do sistema de repartição, custo este que, nos termos da exigência constitucional quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial, deve ser financiado por toda a sociedade, não podendo justificar, em princípio, a excessiva oneração dos atuais contribuintes, muitos deles credores de benefícios concedidos em momento em que o sistema nem era contributivo. Note-se que também para os novos servidores, ingressos após julho de 2011, o legislador gaúcho impôs superveniente redução das receitas do sistema, instituindo o regime de previdência complementar (LC nº 14.750/2015), prevendo, a partir de então, para os servidores estaduais ingressados no serviço público desde sua vigência, o regime



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

próprio limitado ao valor máximo dos benefícios do RGPS, o que limitou a contribuição exigível ao RPPS/RS (e ao FUNDOPREV), novamente daí instituindo evidente custo de transição ao próprio FUNDOPREV, reduzindo suas receitas.

Nessa esteira, a apuração do eventual estado de déficit atuarial, indispensável para a alteração da base de cálculo das contribuições de inativos e pensionistas, não prescinde de considerar, de forma separada, os custos de transição impostos pelo próprio legislador à sustentabilidade financeira dos planos de repartição simples e de capitalização, devendo-se ainda notar que, quanto ao FUNDOPREV, a própria legislação estadual recente (Lei Estadual nº 14.938/2016), a amortização do seu déficit atuarial, mediante desembolsos anuais devidos pelo Estado, sem que se possa justificar a incidência imediata daqueles dispositivos insertos no art. 10-A, § 5º, e art. 15, § 5ª, a justificar, assim, a ordem liminar suspensiva de suas vigências e, por arrastamento, também do disposto no art. 3º e parag. único, da IN IPE PREV nº 01/2020, conferindo-se a tais dispositivos interpretação conforme à Carta Constitucional Estadual segundo a qual sua aplicabilidade depende de ampla e posterior apuração do estado de persistência do déficit atuarial dos regimes financeiros do RPPS, nos termos ora explicitados.

O art. 4º da LC nº 15.429/2019, que, inclusive em desacordo com os analisados dispositivos da LC nº 13.758/2011 que alterou, desde logo pretendeu estabelecer a exigência imediata de incidência das novas alíquotas de contribuição, para inativos e pensionistas, sobre base de cálculo ampliada (excedente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

ao valor do salário-mínimo nacional) revela-se, nesta mesma linha, aparentemente inconstitucional, justamente porque essa ampliação do gravame previdenciário, excedente à regra geral (teto do RGPS) depende de ampla apuração do estado de persistência do déficit atuarial, somente depois de implementada a ampla reforma do sistema previdenciário dos servidores estaduais, nos termos do que autoriza a EC nº 103/19.

3. Inconstitucionalidade material da LC nº 15.429/2019 – dispositivos sobre benefícios de aposentadoria e pensão em desacordo com a Carta Estadual então vigente.

Sob tal tópico, reúno as alegações dos proponentes que sustentam que a LC nº 15.429, publicada em 22/12/2019, é materialmente inconstitucional na parte em que estabeleceu regras sobre aposentadoria voluntária e compulsória e pensão por morte em frontal desacordo com as disposições então em vigor na Constituição do Estado, especificamente os seus artigos 38 e 41.

Entretanto, aqui não vislumbro serem relevantes tais alegações.

Como já referido anteriormente, as disposições sobre benefícios previdenciários na redação original da Carta Estadual há muito foram derogados pela superveniência das reformas constitucionais da previdência nacional, determinadas sucessivamente pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Por isso que a Lei Complementar nº 15.142/2018, que *dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul - RPPS/RS - e dá outras providências*, já fazia expressa referência às disposições constitucionais federais acerca da aquisição do direito aos benefícios de aposentadoria e pensão, sem qualquer pecha de inconstitucionalidade.

Após o advento da EC nº 103/19, esse expediente de reproduzir a disciplina da Constituição Federal na legislação constitucional e ordinária dos Estados ganhou novos contornos, visto que o constituinte reformador nacional retirou parte da disciplina previdenciária aplicável aos entes estaduais e municipais da Carta Federal e desde logo remeteu parte de tal disciplina para as Cartas Estaduais e Leis Orgânicas e outra parte, ainda, para a legislação complementar e ordinária de tais entes.

É o que, com propriedade, ensinaⁱⁱⁱ PAULO MODESTO, *verbis*,

“(...) a Emenda Constitucional 103/2019 praticou – ao menos em parte - ilusionismo jurídico sobre a sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Em normas expressas conferiu ao legislador estadual, distrital e municipal autonomia para disciplinar aspectos importantes da relação previdenciária nos Regimes Próprios de Previdência (v.g. Art. 40, §1, III, §3º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, §7º, Art. 14, §5º). Mas em outras normas estabeleceu que a legislação a ser editada nos entes subnacionais deve corresponder a um figurino permanente padrão, sem inovação relevante, gizado por requisitos de elegibilidade e benefícios equivalentes à normatividade federal (v.g., Art. 40, §§2º, 4º, 5º, 6º, 15, 20, 22 e Art. 11 e 9º, §§2º e 4º, 25, §3º, da EC 103/2019). Em



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

termos singelos: concedeu autonomia normativa com uma mão e a retirou com a outra. (...)”.

E, mais adiante, no mesmo artigo publicado na Revista CONJUR, prossegue, com brilho, o ilustre Professor baiano:

“A Emenda Constitucional 103/2019 fez mais do que simplesmente retirar Estados e Municípios do alcance de diversas normas constitucionais nacionais previdenciárias. Deslocou parte da matéria que era diretamente disciplinada no texto constitucional federal (e reproduzida obrigatoriamente nas leis fundamentais estaduais e municipais ou tida como implícita) para o âmbito da legislação ordinária e complementar dos entes subnacionais. Essa decisão não pode ser contornada pelo reformador local.

Não é constitucionalmente legítimo o simples expediente de mimetizar a disciplina previdenciária da Constituição Federal nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas. A decisão do reformador nacional quebrou esse modelo, pois transferiu expressamente parte da matéria para outras fontes normativas nos Estados e Municípios – delegou tópicos desse domínio para leis ordinárias, leis complementares e, em segmento reduzido, para normas das leis fundamentais subnacionais. Haverá violação da partilha de competências normativas estabelecida na Constituição Federal vigente se implementada a simples reprodução acrítica dos enunciados da EC 103/2019 nas Constituições Estaduais ou nas leis orgânicas. A Emenda Constitucional 103/2019 programou para os entes subnacionais um coquetel normativo em matéria previdenciária (conformado por várias fontes normativas), que não pode ser reduzido a um único diploma regulador estadual ou municipal, sem observância da autonomia e discriminação das fontes.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Em outro dizer: a EC 103/2019 promoveu, nos regimes próprios de previdência no plano subnacional, uma dupla desconstitucionalização, pois reenviou matéria antes constitucional para a legislação ordinária e complementar infraconstitucional. (...)”.

Nesta esteira, à primeira vista, ainda que antes de formal emenda à Constituição Estadual, podia o legislador estadual complementar alterar a Lei Complementar (nº 15.142/2018) já em vigência e adaptá-la aos novos comandos estabelecidos pela EC nº 103/2019, na parte em que expressamente assim ali restou estabelecido.

É que para a Constituição Estadual a EC 103 reservou, especificamente, apenas a fixação de idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição (art. 40, § 1º, I e II) e também as regras de transição relativas à idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição (art. 20, § 4º, da EC nº 103/2019).

Quanto ao argumento de que, antes da aprovação e vigência da Emenda Constitucional Estadual nº 78/20, as disposições da LC nº 15.429/19, especificamente aquelas atinentes a matéria de reserva da Constituição Estadual – idade mínima e regimes de transição, em especial – seriam nulas, em que pese jurídico e altamente instigante, parece certo que, a esta altura, já em vigor aquelas disposições constantes da EC 78 que estariam a reger diretamente aquelas hipóteses, mostra-se despiciendo, em



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

juízo provisório, cogitar-se da suspensão liminar daqueles dispositivos da Lei Complementar, dada a autonomia e força obrigatória das próprias disposições constitucionais do Estado supervenientes acerca daqueles pontos.

Ademais, ainda que assim não fosse, afigura-se certo que não há, quanto a tais alterações relativas a vigência de benefícios de aposentadoria e pensão, efetiva densidade jurídica nos pedidos de medida cautelar, principalmente no que se refere ao *periculum in mora*, visto que, no particular das alterações introduzidas na legislação complementar do Estado para benefícios previdenciários, inclusive abono de permanência, eventual cautelar suspensiva teria o potencial efeito inverso, causando mais dano à ordem pública do que aquele pretendido evitar, visto que não haveria norma estadual válida, durante a tramitação das ações diretas, a regradar os pressupostos para a sua concessão.

4. Inconstitucionalidade material da EC nº 78/20.

Sob tal item, aprecio as alegações deduzidas na segunda Ação Direta em que se sustenta a inconstitucionalidade material das próprias alterações à Constituição Estadual, introduzidas pela EC nº 78, em vigor desde fevereiro último, porque teriam ofendido os princípios da segurança jurídica e da vedação ao retrocesso, particularmente no que tange à fixação de regras de transição para a concessão de benefícios previdenciários.

Destaco, aqui, a redação estabelecida pelo art. 5º da EC nº 78/20, *verbis*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Art. 5.º A concessão de aposentadoria ao servidor público vinculado ao RPPS/RS e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos de idade mínima até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e os demais requisitos para obtenção desses benefícios até a data da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 15.429, de 22 de dezembro de 2019, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

Como se vê, trata-se de dispositivo transitório que, à primeira vista, revela-se inconstitucional. Afora misturar, de modo inconcebível, a idade mínima (exigível somente para aposentadorias voluntárias) com benefício de pensão por morte, possibilita a interpretação de que todos os benefícios previdenciários, independente de eventual direito previdenciário adquirido segundo a legislação constitucional anterior, estariam jungidos à necessidade de que, em momento anterior à própria vigência da EC 78, a partir da entrada em vigor da Lei Complementar nº 15.429/19, seriam impositivos os requisitos de idade mínima nela estabelecidos, o que não se afigura minimamente razoável, tratando-se de aparente violação ao princípio do direito adquirido, resguardado pela Carta Estadual, tanto em seu texto permanente (art. 1º) como, contraditoriamente, pela própria EC nº 70 (art. 5º, parag. único e artigos 6º e 8º).

Com efeito, inadmissível ao legislador constitucional estadual exigir o cumprimento de requisito etário ou de quaisquer outros requisitos necessários para benefícios de aposentadoria e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

pensão em data anterior à sua própria vigência, ao menos sem delimitar, de forma clara, que está unicamente se referindo àqueles benefícios cujos pressupostos foram adquiridos de acordo com a legislação constitucional anterior, sob pena de afronta à segurança jurídica e ao princípio do direito adquirido resguardado pela própria Carta Estadual e, como tal, insuscetível de ser objeto de Emenda à Constituição (art. 1º da CE c/c art. 60, § 4º, IV, da CF).

Assim, dada a relevância dos argumentos dos proponentes no particular, e verificada a hipótese de *periculum in mora*, é de ser suspensa, até final julgamento, a expressão “*desde que tenham sido cumpridos os requisitos de idade mínima até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e os demais requisitos para obtenção desses benefícios até a data da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 15.429, de 22 de dezembro de 2019*” constante do art. 5º da EC 78/2020.

Quanto aos demais dispositivos da EC 78/20, em que pese a dought argumentação das entidades proponentes, não vejo, entretanto, densidade suficiente para a concessão da liminar suspensiva de sua vigência.

Primeiro, porque se me afigura plausível que, aqui, o parâmetro de controle invocado é a Constituição Federal, a qual, aliás, a partir da EC nº 103/20, estabeleceu a necessidade de os entes subnacionais adaptarem sua legislação previdenciária aos novos comandos estatuídos na reforma previdenciária editada pelo constituinte federal. E, se o parâmetro é a Carta Federal, não haveria sequer como conhecer, no ponto, da ação direta ajuizada



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

em face deste Tribunal, sob pena de usurpação da competência privativa do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, *a*, da CF).

Segundo, como dantes referido, eventual incompatibilidade da LC nº 15.429/2019 com a posterior EC nº 78/20 não autoriza, aparentemente, a suspensão cautelar da vigência dos dispositivos previstos naquela, ainda que com usurpação da competência do constituinte estadual. O argumento do retrocesso e o da violação da autonomia federativa, ademais, não se revelam convincentes, para o momento, desde que, aparentemente, o que tratou de fazer o constituinte estadual, ao editar a EC nº 78/20, foi adaptar a Constituição Estadual ao novo cenário da Previdência Nacional, ditado pela EC nº 103/19, no exercício e nos aparentes limites outorgados pela ordem jurídico-constitucional em vigor desde então.

Ante o exposto, de modo unipessoal (art. 10 da Lei 9.868/1999), **CONCEDO PARCIALMENTE MEDIDA CAUTELAR** nas presentes ações diretas de inconstitucionalidade nºs 70083736603 e 70083852905 nos seguintes termos:

- a) conferir aos artigos 10-A, § 5º e 15, § 5º, ambos da Lei Complementar nº 13.758/2011, com a redação que lhes deu a Lei Complementar nº 15.429/2019, interpretação conforme à Carta Constitucional Estadual segundo a qual sua aplicabilidade depende de ampla e posterior apuração do estado de persistência do déficit atuarial dos regimes financeiros do RPPS, nos termos explicitados na



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

fundamentação, restando suspensa sua vigência imediata, assim como a do art. 4º da Lei Complementar nº 15.429/2019, bem como, por arrastamento, a do art. 3º do IN IPE PREV nº01/20;

- b) **suspender**, até final julgamento, a expressão *“desde que tenham sido cumpridos os requisitos de idade mínima até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e os demais requisitos para obtenção desses benefícios até a data da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 15.429, de 22 de dezembro de 2019”* constante do art. 5º da EC 78/2020.

Comuniquem-se ao Chefe dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como Procurador-Geral de Justiça, Defensor-Público Geral e Presidente do Tribunal de Contas do Estado.

Notifique-se o Governador do Estado e o Presidente da Assembleia Legislativa para informações adicionais, em trinta dias.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado.

Oportunamente, vista ao Ministério Público.

Intimem-se com a devida urgência.

Porto Alegre, 23 de março de 2020.




@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70083852905 (Nº CNJ: 0023649-86.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

DES. EDUARDO UHLEIN,

Relator.

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Eduardo Uhlein Data e hora da assinatura: 23/03/2020 14:36:59</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: 700838529052020292308</p>
--	---

ⁱ Art. 63. Transcorridos trinta dias do recebimento de qualquer proposição em tramitação na Assembléia Legislativa, seu Presidente, a requerimento de qualquer dos Deputados, mandará incluí-la na ordem do dia, para ser discutida e votada, desde que com parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

ⁱⁱ Em <http://ipeprev.rs.gov.br/avaliacoes-atuariais>

ⁱⁱⁱ MODESTO, Paulo. *Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução?*. CONJUR – Coluna Interesse Público, 16/01/2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil>.