

## VOTO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto os arts. 2º, 4º e art. 5º da Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul. Por eles foi alterada a Lei Complementar n. 13.758/2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Rio Grande do Sul e institui o Fundo Previdenciário – Fundoprev. Tem-se nas normas questionadas:

#### Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul

*“Art. 2º Ficam introduzidas na 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, as seguintes alterações:*

*I - o art. 2º passa a ter a seguinte redação:*

*‘Art. 2º Aplica-se o Regime Financeiro de Repartição Simples aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram e permaneceram no serviço público sem interrupção em relação ao último cargo titulado até a data da publicação do ato de instituição do Regime de Previdência Complementar do Estado do Rio Grande do Sul – RPC/RS, nos termos da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015.’;*

*II - o art. 3º passa a ter a seguinte redação:*

*‘Art. 3º Aplica-se o Regime Financeiro de Capitalização aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram no serviço público a partir da data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, nos termos da Lei Complementar nº 14.750/15.*

*Parágrafo único. Aos servidores que tiverem ocupado cargo no serviço público, com interrupção, após a data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, aplica-se o Regime Financeiro de que trata o ‘caput’ deste artigo’.*

*(...)*

*Art. 4º Fica autorizada a utilização dos recursos recolhidos ao Fundo Previdenciário – FUNDOPREV, previsto na Lei Complementar*

nº 13.758/11, até a data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, nos termos da Lei Complementar nº 14.750/15, como aporte do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º daquela Lei Complementar, para pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados a este Regime.

§ 1º Fica vedada a utilização dos recursos de que trata o 'caput' deste artigo para qualquer outra finalidade que não o pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11, bem como a sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul - SIAC.

§ 2º A utilização dos recursos de que trata o 'caput' deste artigo ficará limitada ao valor correspondente às contribuições, acrescidas dos consectários legais, do Estado e dos servidores aos quais passar a se aplicar o Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11 em razão do disposto nesta Lei Complementar, observado, como limite mensal, o valor da cobertura do déficit previdenciário aportado pelo Tesouro do Estado.

Art. 5º Para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, o Benefício Especial criado pelo art. 1º, por meio da introdução do art. 27-A na Lei Complementar nº 14.750/15, e as alterações promovidas pelos arts. 2º e 4º desta Lei Complementar serão implementados em conjunto e concomitantemente, sendo nula de pleno direito a efetivação individualizada de qualquer dos institutos jurídicos correspondentes”.

É também objeto desta ação direta o Decreto estadual n. 55.451/2020 , pelo qual foram regulamentados os arts. 2º e 4º da Lei Complementar n. 15.511/2011 do Rio Grande do Sul:

“Art. 1º Aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram e permaneceram no serviço público sem interrupção em relação ao último cargo titulado até a data da publicação do ato de instituição do Regime de Previdência Complementar do Estado do Rio Grande do Sul - RPC/RS, nos termos da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, aplicar-se-á o Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, com a redação dada pelo inciso I do art. 2º da Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de 2020.

*Art. 2º Os recursos correspondentes às contribuições previdenciárias, abrangidas tanto as do Estado quanto as dos servidores públicos, acrescidas dos consectários legais, relativas aos segurados de que trata o art. 1º deste Decreto que, na data da entrada em vigor da Lei Complementar nº 15.511, de 23 de agosto de 2020, estivessem vinculados ao Regime Financeiro de Capitalização de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, serão utilizados, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de 2020, exclusivamente para fins de aporte do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, observado o disposto neste Decreto.*

*Art. 3º Os recursos de que trata o art. 2º deste Decreto observarão o seguinte:*

*I - serão utilizados exclusivamente para pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/2011, vedada a sua utilização para qualquer outra finalidade, inclusive pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul - SIAC;*

*II - terão a sua utilização limitada ao valor correspondente às contribuições, acrescidas dos consectários legais, do Estado e dos servidores aos quais passar a se aplicar o Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, em razão do disposto na Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de 2020;*

*III - terão a sua utilização mensal limitada ao valor da cobertura do déficit previdenciário aportado pelo Tesouro do Estado;*

*IV - compreendem, como seus consectários legais, o produto das aplicações e investimentos realizados com os respectivos recursos.*

*Art. 4º Os desinvestimentos necessários ao cumprimento do disposto no art. 2º deste Decreto observarão os princípios da segurança, rentabilidade, liquidez, transparência e economicidade, de modo a evitar prejuízos financeiros, bem como cronograma estipulado em conjunto pela Secretaria da Fazenda e pelo IPEPrev, respeitado o limite mensal de que trata o inciso III do art. 3º deste Decreto.*

*Art. 5º Na hipótese de ocorrerem desinvestimentos, por força dos princípios de que trata o art. 4º deste Decreto, antes de sua utilização nas finalidades legalmente autorizadas de que trata o inciso I do art. 3º deste Decreto, os respectivos recursos, enquanto não utilizados, deverão ser depositados em conta específica e exclusiva no Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A - BANRISUL, distinta da conta do Tesouro do Estado, vedada sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul - SIAC.*

*Art. 6º Todas as operações de que trata este Decreto observarão o princípio da transparência, devendo o Gestor Único assegurar aos segurados, individual ou coletivamente, pleno acesso às informações relativas à gestão dos recursos e divulgar, mensalmente, o extrato de utilização dos recursos em sítio eletrônico oficial do Governo na internet, para fins de publicidade e de acompanhamento social.*

*Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”.*

### *Proposta de conversão do exame de cautelar em julgamento de mérito*

2. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais provenientes as normas impugnadas e com manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que proponho a conversão do exame do requerimento de medida cautelar em julgamento de mérito, como vem sendo adotado por este Plenário, em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).*

### *Legitimidade ativa do autor*

3. O Partido dos Trabalhadores - PT é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República).

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995, e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

#### *Das normas impugnadas*

4. Pela Lei Complementar n. 13.758/2011, o Rio Grande do Sul disciplinou o Regime Próprio de Previdência, organizando-o em dois fundos, um de repartição simples e outro de capitalização (art. 1º).

O primeiro, aplicado a servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública e conselheiros do Tribunal de Contas que ingressaram no serviço público até a entrada em vigor daquele diploma legal. O segundo, destinado a servidores que ingressassem nos cargos públicos a partir daquela Lei. Para esses últimos se instituiu o Fundo Previdenciário – Fundoprev, com regime financeiro de capitalização (art. 4º), gerido pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS.

Em 15.10.2015, adveio a Lei Complementar n. 14.750 do Rio Grande do Sul, pela qual se instituiu o Regime de Previdência Complementar – RPC/RS a servidores públicos do Estado. Desde esse marco legal, aplicou-se o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República às aposentadorias e pensões de servidores e membros de Poder que ingressassem no serviço público depois da publicação do ato de instituição do RPC/RS ou, tendo ingressado antes da instituição da previdência complementar, aderissem expressamente a esse regime (art. 2º).

5. Pela Lei Complementar n. 15.511/2020, o legislador gaúcho introduziu modificações nas Leis Complementares n. 14.750/2015 e n. 13.758/2011.

Esta ação direta de inconstitucionalidade põe em questão a validade jurídico-constitucional das seguintes normas com as modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 15.511/2020 na Lei Complementar n. 13/758/2011:

Lei Complementar n. 13.758/2011  
(Regime Próprio de Previdência do RS) Lei Complementar n. 13.758/2011, **após alterações promovidas pela Lei Complementar n. 15.511/2020**

Art. 2º Aplica-se o Regime Financeiro de Repartição Simples aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram no serviço público estadual até a entrada em vigor desta Lei Complementar . Art. 2º Aplica-se o Regime Financeiro de Repartição Simples aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram e permaneceram no serviço público sem interrupção em relação ao último cargo titulado até a data da publicação do ato de instituição do Regime de Previdência Complementar do Estado do Rio Grande do Sul - RPC/RS , nos termos da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015 .

Art. 3º Aplica-se o Regime Financeiro de Capitalização aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressarem no serviço público estadual a partir da entrada em vigor desta Lei Complementar . Art. 3º Aplica-se o Regime Financeiro de Capitalização aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram no serviço público a partir da data da publicação do ato de instituição do RPC /RS, nos termos da Lei Complementar nº 17.750/15 .

A Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul alterou o marco temporal de início do regime de capitalização , fazendo-o coincidir com a inauguração do regime de previdência complementar. Também estabeleceu que os servidores e membros de Poder que ingressaram nos

quadros públicos depois da vigência da Lei Complementar n. 13.758/2011 - e que, portanto, estavam vinculados ao regime de capitalização - migrassem para o de repartição simples.

A Lei Complementar gaúcha n. 15.511/2020 também autorizou que os recursos antes recolhidos ao Fundo Previdenciário – Fundoprev fossem deslocados para o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples :

**Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul** Art. 4º Fica autorizada a utilização dos recursos recolhidos ao Fundo Previdenciário - FUNDOPREV, previsto na Lei Complementar nº 13.758/11, até a data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, nos termos da Lei Complementar nº 14.750/15, como aporte do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º daquela Lei Complementar, para pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados a este Regime.

§ 1º Fica vedada a utilização dos recursos de que trata o "caput" deste artigo para qualquer outra finalidade que não o pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11, bem como a sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC.

§ 2º A utilização dos recursos de que trata o "caput" deste artigo ficará limitada ao valor correspondente às contribuições, acrescidas dos consectários legais, do Estado e dos servidores aos quais passar a se aplicar o Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11 em razão do disposto nesta Lei Complementar, observado, como limite mensal, o valor da cobertura do déficit previdenciário aportado pelo Tesouro do Estado.

Na Lei Complementar estadual n. 15.511/2020 também se fixou que o benefício especial, de caráter compensatório e estatutário, criado para servidores e membros optantes pela previdência complementar instituída na Lei Complementar n. 14.750/2015, seja implementado concomitantemente à revisão do regime próprio:

**Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul** Art. 5º Para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, o Benefício Especial criado pelo art. 1º, por meio da introdução do art. 27-A na Lei Complementar nº 14.750/15, e as alterações promovidas pelos arts. 2º e 4º desta Lei Complementar serão implementados em conjunto e concomitantemente, sendo nula de pleno direito a efetivação individualizada de qualquer dos institutos jurídicos correspondentes.

Constitucionalidade formal da Lei Complementar n. 15.511/2020

6. O autor da presente ação direta argumenta que o projeto de lei do qual se originou a Lei Complementar n. 15.511/2020 não foi suficientemente debatido na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, pois teria tramitado em regime de urgência e com votação em ambiente virtual, o que teria afrontado o direito fundamental ao devido processo de elaboração normativa.

Acrescenta que, pela complexidade técnica do projeto de lei, deveria ter contado com a participação de representantes dos servidores públicos, notadamente do Conselho de Administração do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPE Prev, autarquia gestora do regime próprio de previdência social do Estado.

7. Entretanto, a solicitação de urgência na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo tem previsão na Constituição da República (§ 1º do art. 64), tendo a sua reprodução na Constituição do Rio Grande do Sul (art. 62). A tramitação em regime de urgência não prejudica os debates legislativos. O seu significado revela apenas que a matéria tem prioridade sobre as demais deliberações, as quais podem ser até mesmo sobrestadas se a proposição não for apreciada no prazo constitucional.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.447 (Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 23.3.2021), a versar a validade constitucional da Lei Complementar n. 173/2020, na qual se dispõe sobre Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, este Supremo Tribunal proclamou não violar o devido processo legislativo a realização de deliberações em meio virtual.

Em seu voto condutor, o Relator destacou que *“Não há se falar, portanto, em violação ao processo legislativo em razão de as deliberações terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota, sobretudo quando se está diante de uma pandemia cujo vírus se revelou altamente contagioso, o que justifica, ainda mais, a prudente opção do Congresso Nacional em prosseguir com suas atividades através de meio eletrônico”*.

Como sublinhou a Advocacia-Geral da União, *“o Projeto de Lei Complementar nº 148/2020 foi objeto da pauta de duas audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa, nos dias 31 de julho e 4 de agosto de*

2020. Na primeira delas, discutiram o assunto o secretário de Fazenda, o Procurador-Geral do Estado, o presidente do IPE-Prev e membros das comissões de Segurança e Serviços Públicos e de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle; na segunda, a matéria foi avaliada no âmbito das comissões de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Nessas audiências, os deputados estaduais tiveram ampla oportunidade de debater o projeto e esclarecer eventuais dúvidas sobre a matéria”.

Ademais, não há determinação na Constituição da República de que a edição de lei em matéria previdenciária seja precedida de consulta técnica ao órgão gestor do regime próprio de previdência social do Estado.

Não se demonstrou ter havido, na espécie, afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, pelo qual “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Como realçou o Governador do Rio Grande do Sul, o Projeto de Lei Complementar n. 148/2020 se fez acompanhar de estudo atuarial elaborado por empresa de consultoria contratada pelo Estado, no qual constatado que “acaso persistisse a conformação jurídica anterior à aprovação da LC 15.551 /2020, o Estado teria de efetuar contribuições suplementares de R\$ 104.078.759.415,21 em valor presente, considerando uma taxa de juros real de 4,5% a.a., e de R\$ 211.571.664.927,97 em valores nominais, a título de aportes para cobertura de insuficiência financeira. Acrescentou que o déficit financeiro primário mensal do Plano Financeiro é de R\$ 449.569.594,77, frente à despesa média com os benefícios”.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em suas informações, remarcou que, “Conforme demonstrado pela juntada do Processo n.º 4668-01.00/20-0, consta do processo legislativo do Projeto de Lei Complementar n.º 148/2020 extensa demonstração do déficit previdenciário do Fundo de Repartição Simples do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul coberto pelo tesouro estadual (pp. 9/25 do Documento n.º 2), acompanhado de Nota Metodológica para a avaliação dos impactos da revisão da segregação da massa dos segurados do RPPS/RS (pp. 26/61 do Documento n.º 2), bem como de Declaração formal prestada pelos Secretários Estaduais da Fazenda, da Casa Civil, de Governança e Gestão

*Estratégica e de Planejamento, Orçamento e Gestão, juntamente com o Procurador-Geral do Estado e o Diretor-Presidente do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (o IPE Prev, Gestor Único do RPPS/RS) quanto à conformidade do PLC n.º 148/2020 com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (pp. 62/66 do Documento n.º 2)”.  
Voto: 01/19/2021*

### Constitucionalidade material dos dispositivos questionados

8. A previdência social é direito social fundamental (art. 6º da Constituição da República).

À União compete editar as normas gerais sobre previdência social, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal desempenhar, na matéria, a competência legislativa concorrente (inc. XI do art. 24 da Constituição).

No *caput* do art. 40 da Constituição da República se estabelece que “o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”, tanto que “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” (§ 1º do art. 149 da Constituição do Brasil).

No § 22 do art. 40 da Constituição, acrescentado pela Emenda n. 103 /2019, se determina que as normas gerais sobre organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social serão definidas em lei complementar federal. Tem-se no preceito constitucional:

“Art. 40 (...)

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

*I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social;*

*II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;*

*III - fiscalização pela União e controle externo e social;*

*IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;*

*V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;*

*VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial;*

*VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;*

*VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;*

*IX - condições para adesão a consórcio público;*

*X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias”.*

Deve ser observado que a Emenda Constitucional n. 103/2019, em seu art. 9º, adotou como marco regulatório geral dos regimes próprios de previdência a Lei n. 9.717/1998 até a superveniência da lei complementar mencionada no § 22 do art. 40 da Constituição da República:

*“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.*

*§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”.*

9. Na Lei n. 9.717/1998, portanto, estão postas as normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em seu art. 1º, prescreve-se que os regimes próprios de previdência social dos entes federados devem estar organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, com observância dos seguintes critérios:

a) realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço com parâmetros gerais de organização e revisão do plano de custeio e benefício (inc. I do art. 1º);

b) financiamento com recursos do respectivo ente federado e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas (inc. II);

c) contribuições e recursos vinculados ao Fundo Previdenciário de cada ente federado e contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e pensionistas somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes (inc. III);

d) cobertura de um número mínimo de segurados para que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios (inc. IV);

e) cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos, militares e respectivos dependentes (inc. V);

f) acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação (inc. VI);

g) registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais (inc. VII);

h) sujeição a inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo (inc. VIII);

i) vedação de inclusão nos benefícios de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão (inc. IX);

j) vedação de inclusão nos benefícios do abono de permanência.

No § 1º do art. 2º da Lei n. 9.717/1998 se preceitua que “ a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”.

Pelo art. 6º do Diploma, os entes políticos estão autorizados a constituir fundos de finalidade previdenciária, desde que atendidos os critérios previstos naquele dispositivo:

*“Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:*

- I - (revogado)*
- II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;*
- III - (revogado)*
- IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;*
- V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;*
- VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;*
- VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;*
- VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;*
- IX - constituição e extinção do fundo mediante lei”.*

**10.** A possibilidade de instituição, por lei, de fundos vinculados aos regimes próprios de previdência tem fundamento no art. 249 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 20/1998:

*“Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza,*

mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos”.

Quanto aos fundos previdenciários de que tratam o art. 249 da Constituição da República e o art. 6º da Lei n. 9.717/1998, que, pelo inc. XII do art. 167 da Constituição, acrescentado pela Emenda 103/2019, veda-se a utilização dos respectivos recursos em despesas diversas do pagamento de benefícios previdenciários, repetindo-se o previsto no inc. III do art. 1º da Lei n. 9.717/1998. De se atentar ao seguinte quadro comparativo:

Constituição da República Lei n. 9.717/1998 Art. 167. São vedados: (...)

XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento; Art. 1º (...)

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

11. Na espécie, não se caracterizou afronta ao inc. XII do art. 167 da Constituição, pois em nenhum dos dispositivos impugnados da Lei Complementar n. 15.511/2020 e do Decreto n. 55.451/2020 do Rio Grande do Sul se determinou o emprego de recursos do fundo previdenciário instituído pela Lei Complementar n. 13.758/2011 (Fundoprev) para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios previdenciários do regime próprio de previdência social.

Deve ser ressaltado que os recursos recolhidos ao Fundo Previdenciário – Fundoprev integram o regime próprio de previdência social daquele Estado e estão destacados em capitalização para assegurarem o pagamento de benefícios previdenciários, como permitido pelo art. 249 da Constituição da República. A autorização dada pela lei gaúcha para o aporte dos recursos do Fundo para a satisfação de aposentadorias e pensões do sistema repartição simples – também integrante do regime próprio de previdência – não comprova afronta ao inc. XII do art. 167 da Constituição republicana.

O legislador gaúcho adverte, no § 1º do art. 4º da Lei Complementar n. 15.511/2020, ser *“vedada a utilização dos recursos de que trata o ‘caput’ deste artigo para qualquer outra finalidade que não o pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11, bem como a sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC”*.

Ademais, foi observado o mandamento constitucional de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do art. 40 da Constituição da República, ao se fixar, no § 2º do art. 4º Lei Complementar n. 15.511/2020 que: a) o deslocamento dos recursos do Fundoprev para o regime de repartição simples será correspondente ao tanto recolhido àquele fundo pelo Estado e pelos servidores transferidos para o regime de repartição simples; b) esses aportes financeiros deverão respeitar o limite, mês a mês, de cobertura do *deficit* previdenciário do Tesouro do Estado.

**12.** A Lei Complementar n. 15.511/2011 teve o propósito de reorganizar o regime próprio de previdência do Rio Grande do Sul - em técnica conhecida como revisão de segregação de massas -, reunindo no regime de repartição simples os servidores e membros que ingressaram nos quadros públicos antes do advento do regime de previdência complementar implementado pela Lei n. 14.750/2015 e fixando o regime financeiro de capitalização para aqueles que entrassem no serviço público após a instituição do regime de previdência complementar. Portanto, os arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 13.758/2011, pelos quais efetuada a alteração do marco temporal dos regimes, atende aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

Consoante enfatizado nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, *“Os arts. 2º e 3º da Lei Complementar Estadual n.º 13.758/2011, na redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar n.º 15.511/2020, ora impugnada, alteraram a data de corte para a segregação da massa dos segurados do RPPS/RS vinculados ao Regime Financeiro de Capitalização, fazendo-a coincidir com a data da instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC/RS); assim, a partir da Lei impugnada, ao invés de quatro grupos de segurados, o RPPS/RS passou a ter três: os dois*

*grupos de servidores vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples, com benefícios integrais ou calculados conforme a média das contribuições previdenciárias, e um grupo de servidores vinculado ao Regime Financeiro de Capitalização, correspondente a todos os ingressados após o dia 19 de agosto de 2016, quando instituído o RPC/RS”.*

A revisão da segregação de massas do regime próprio de previdência do Rio Grande do Sul teve escopo financeiro e orçamentário, não interferindo nos direitos de segurados que ingressaram no serviço público antes da instituição da previdência complementar instituída pela Lei n. 14.750/2015. Esses servidores continuam não se sujeitando ao teto do regime geral de previdência. Assim, não é proporcional exigir do Estado, de um lado, o cumprimento do dever constitucional de cobertura do regime próprio de previdência social, e, de outro, negar-lhe a utilização das reservas financeiras constituídas no fundo de capitalização ao qual os servidores estavam vinculados e para o qual foram vertidas as suas contribuições.

Nesse ponto, registrou a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul que *“Não faria sentido migrar segurados de um regime financeiro a outro se os recursos correspondentes às contribuições arrecadadas desses mesmos segurados não acompanhassem essa migração, pois a conta previdenciária do Regime Financeiro de Repartição Simples seria onerada pela assunção de compromissos com milhares de segurados adicionais, enquanto a conta previdenciária do Regime Financeiro de Capitalização restaria provida com recursos desproporcionais à necessidade de desembolso estimado para o reduzido número de segurados restante após a migração”.*

**13.** Improcede a alegação de contrariedade ao inc. XII do art. 167 da Constituição pelo art. 5º da Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul ao argumento de que o pagamento do Benefício Especial a servidores optantes da previdência complementar seria custeado com recursos realocados do fundo de capitalização. Não se demonstra a alegada autorização no preceito normativo. O Governador do Rio Grande do Sul ressaltou que *“o pagamento do Benefício Especial será integralmente realizado mediante o desencaixe de recursos do Caixa Único do Estado do Rio Grande do Sul”.*

**14.** Não há mácula de inconstitucionalidade no Decreto estadual n. 55.451/2020, editado para regulamentar os arts. 2º e 4º da Lei Complementar n. 15.511/2011 do Rio Grande do Sul.

Seus preceitos repetem, em essência, o previsto na lei complementar (arts. 1º a 3º). Nos demais dispositivos se determina a atenção a normas de segurança, rentabilidade, liquidez, transparência e economicidade no trato dos recursos alocados do fundo de capitalização, o que está em conformidade com o princípio da gestão responsável, governança, controle interno e transparência (§ 22 do art. 40 da Constituição da República).

Impõe-se naquele Decreto que os recursos sejam depositados em conta única e exclusiva no Banco do Rio Grande do Sul S.A. - Banrisul, distinta da conta do Tesouro do Estado, vedada a utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado, para que se impeça que os recursos sejam empregados em finalidades outras não previstas na Lei Complementar n. 15.511/2020. Exige-se que as operações observem o princípio da transparência, com acesso a informações pelos segurados sobre a gestão, inclusive com divulgação mensal do extrato de movimentação em sítio eletrônico oficial do governo.

**15.** Os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa concorrente para disciplinarem os respectivos regimes próprios de previdência social, respeitando-se o organograma previsto na Constituição da República e as normas gerais editadas pela União (inc. XII e §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição). A exemplo, os seguintes julgados:

*"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. NORMA ESTADUAL QUE PREVÊ APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA PARA CONSELHEIROS DE TRIBUNAL DE CONTAS SEM OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 27.06.2019, do Estado do Ceará, que criaram hipótese de aposentadoria voluntária especial para os ex-conselheiros do extinto Tribunal de Contas dos Municípios daquele Estado, afastando expressamente a necessidade de atender aos requisitos e critérios estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, da Constituição Federal. 2. O art. 40, § 1º, III, da CF, ao dispor sobre a aposentadoria voluntária no regime*

próprio de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê requisitos de (i) tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público, (ii) tempo mínimo no cargo em que se dará a aposentação, (iii) tempo mínimo de contribuição e (iv) idade mínima. 3. Art. 24, XII, e §§ 1º a 4º, da CF. Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social. Competência da União Federal para a edição de normas gerais de direito previdenciário, cuja disciplina básica assenta diretamente na própria Constituição Federal, que já traça os princípios fundamentais tanto do regime geral de previdência social (art. 201) quanto do regime próprio dos servidores públicos titulares de cargo efetivo de todas as entidades federativas (art. 40) . 4. Plausibilidade do direito alegado. O constituinte derivado decorrente do Estado do Ceará, ao inserir na Constituição estadual normas que afastam a incidência do art. 40, § 1º, III, da CF, violou a lógica da competência concorrente, ao legislar em sentido contrário a normas constitucionais federais existentes sobre a matéria, o que não é admitido pela sistemática dos § 1º a 4º do art. 24 da CF . Precedentes. 5. Não bastasse isso, o art. 75 da CF determina que as normas estabelecidas pela Constituição Federal sobre o Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Aplicabilidade do princípio da simetria à hipótese. Precedentes. 6. Art. 73, § 3º, da CF. Aos Ministros do Tribunal de Contas da União aplicam-se, quanto a aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da CF. Interpretação sistemática dessa norma com a do art. 75 conduz à inafastabilidade das regras do art. 40 da CF quando se trata de direitos previdenciários dos membros das Cortes de Contas estaduais e municipais. 7. Perigo na demora: (i) quando da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, pela EC nº 92/2016, havia conselheiros em atividade que não atendiam aos requisitos previstos na CF; (ii) a não concessão de medida cautelar pode levar a prejuízos de difícil reparação, pois o art. 3º, § 3º, da EC nº 95/2019 dispõe que os conselheiros postos em disponibilidade deverão solicitar suas aposentadorias no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação. 8. Medida cautelar deferida, para determinar, até o julgamento definitivo desta ação direta, a suspensão de eficácia do art. 3º, caput e § 1º, da Emenda Constitucional nº 95, do Estado do Ceará, promulgada em 27.06.2019. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida o dia 04 de julho de 2019, data de publicação e entrada em vigor das normas impugnadas” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.316 MC, Relator o Ministro Roberto

Barroso, DJe de 4.9.2020).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003). 1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial . 2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro. 3. Ação julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138, de minha relatoria, DJe de 13.2.2012).*

Os arts. 2º, 4º e 5º da Lei Complementar n. 15.511/2020 e o Decreto n. 55.451/2020 do Rio Grande do Sul, impugnados nesta ação direta, foram editados em conformidade formal e substancial com a Constituição da República e resultaram da competência atribuída ao ente federativo para gerir o seu regime próprio de previdência social.

16. Importa observar ser inadmissível, em controle abstrato de constitucionalidade, operar confronto analítico entre normas estaduais e atos editados pela União. O que se objetiva com a ação direta é o exame de compatibilidade de norma federal ou estadual com a Constituição republicana. Não se mostra possível a apreciação da adequação das normas do Rio Grande do Sul com a Portaria n. 464/2018 do Ministério da Economia, pela qual se regulamenta o inc. II do art. 9º da Lei n. 9.717/1998, tampouco há como se adentrar em avaliações administrativas de viabilidade financeira e atuarial de atribuição da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia.

17. Pelo exposto, **voto no sentido de a) converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e b) pela improcedência da presente ação direta.**

*Plenário Virtual - minuta de voto - 01/10/2021 00:00*