

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União, com repercussão geral reconhecida por esta Suprema Corte em acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES.

1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral.

3. Preliminar de repercussão geral reconhecida (Tema 849 da repercussão geral).”

O Procurador-Geral da República opinou pelo provimento do recurso extraordinário, *verbis*:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI 9.717/98. NORMA GERAL. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. UNIÃO.

UNIFICAÇÃO. CONTROLE. NECESSIDADE.

1. A União tem competência legislativa concorrente para dispor sobre a temática da previdência social e a centralização dos critérios gerais de constituição, orientação, supervisão e fiscalização dos regimes próprios de previdência social, para desempenho por órgãos federais é parte integrante das respectivas normas gerais.

2. Proposta de tese de repercussão geral: A Lei 9.717/98, por ser norma geral da União e legítimo fruto do exercício da competência legislativa concorrente, é constitucional, assim como a legislação federal complementar que prevê os órgãos e seus instrumentos de atuação, em especial o Certificado de Regularidade Previdenciária, e regula os sistemas próprios de previdência pública.

– Parecer pelo provimento do recurso extraordinário.”

Transcrevo os preceitos constitucionais e legais apontados:

Constituição Federal

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XII - **previdência social**, proteção e defesa da saúde;

...

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”
(destaquei)

Lei nº 9.717/1998

“Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

...

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

...

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

§ 1º 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.

...

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

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

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

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

Art. 9º da Lei nº 9.717/1998 (na redação dada pela Lei nº 13.846/2019):

“Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei;

IV - a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e

os Municípios encaminharão à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na forma, na periodicidade e nos critérios por ela definidos, dados e informações sobre o regime próprio de previdência social e seus segurados.”

Decreto nº 3.788/2001

“Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

...

Parágrafo único. O Ministério da Previdência e Assistência Social disponibilizará, por meio eletrônico, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, para fins de atendimento do caput.

Art. 2º O responsável do órgão ou entidade pela realização de cada ato ou contrato mencionado no artigo anterior deverá juntar ao processo pertinente o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP do regime próprio de

previdência social vinculado ao ente da federação beneficiário ou contratante.”

Portaria MPS nº 204/2008

“Dos Critérios para Emissão do CRP

Art. 5º A SPS [*Secretaria de Políticas de Previdência Social*], quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

...

II - observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue:

...

b) plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial.”

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado pelo eminente Relator, Ministro Edson Fachin.

Examino.

Registro, de plano, que acompanho o entendimento do Ministro Edson Fachin no sentido de que a “*a modificação legislativa introduzida [na Lei nº 9.717/1998] pela Lei nº 13.846, de 2019, não inviabiliza a discussão*”.

Peço vênia, contudo, para divergir quanto ao mérito do voto do eminente Relator.

Não extraio do diploma legal atacado - especialmente dos seus arts. 7º e 9º, preceitos apontados como inconstitucionais na peça de ingresso -, afronta à autonomia dos demais entes federados ou indevida incursão legislativa federal na seara da competência suplementar assegurada pelo

art. 24, § 2º, da Constituição da República.

O art. 7º preconiza, de forma geral e indistinta, com relação a Estados, Distrito Federal e Municípios, que a não observância das disposições da Lei nº 9.717/1998 deságua na impossibilidade das instituições financeiras federais, órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, assim como da União repassarem recursos **voluntários** aos demais entes federados.

Tenho, assim, que o óbice legal se dirige, se não exclusivamente, ao menos em primeiro plano, **ao ente central**, detentor dos recursos financeiros cujo repasse - a quem não comprovar a regularidade do seu regime de previdência - fica vedado.

O art. 9º do diploma em apreço coloca sob a responsabilidade da União - *“em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários”* - os deveres de **orientar, supervisionar, fiscalizar, acompanhar** (inciso I); **estabelecer** e **publicar** parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária, tais como os *“relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários”* (inciso II).

À luz dos termos empregados na redação de tais preceitos legais, alinho-me ao entendimento de que se está diante de categoria normativa geral, editada nos estritos limites da competência concorrente conferida à União pelo § 1º do art. 24 da Lei Maior. Nesse sentido, rememoro as seguintes decisões desta Casa:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OMISSÃO NA DECISÃO AGRAVADA. INEXISTÊNCIA. LEI N. 9.717/98. OFENSA AO PRINCÍPIO DA **AUTONOMIA** DOS ENTES FEDERADOS. INOCORRÊNCIA. 1. Esta Corte já decidiu que: (i) a Constituição do Brasil não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores; (ii) por se tratar de tema tributário, a matéria discutida nestes autos pode ser **disciplinada por norma geral, editada pela União**, sem

prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência de lei federal (ADI n. 2.024, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 1º.12.00). Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 395666 AgR, Relator(a): EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 25-10-2005, DJ 02-12-2005 PP-00008 EMENT VOL-02216-02 PP-00392 - destaquei)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS E OCUPANTES EXCLUSIVAMENTE DE CARGO EM COMISSÃO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. VINCULAÇÃO AO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 9.717/98. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal entende que as disposições da Lei 9.717/98 não ofendem o princípio da autonomia dos entes federados, pois a Constituição Federal não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores e que, por se tratar de tema tributário, a matéria pode ser disciplinada por norma geral, editada pela União, sem prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência de lei federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 495684 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 15-03-2011, DJe-063 DIVULG 01-04-2011 PUBLIC 04-04-2011 EMENT VOL-02495-01 PP-00127 - destaquei)

Ponto que a alteração perpetrada pela Lei nº 13.846/2019, pela qual introduzido no rol do art. 9º o “*Certificado de Regularidade Previdenciária*”, não tem o condão de desnaturar tal diploma, retirando-lhe a qualidade de norma geral sobre previdência social, editada pela União sob o manto do art. 24, XII, da Constituição Federal.

Tal certificado - comprovante de regularidade previdenciária - já se encontrava regularmente previsto no Decreto nº 3.788/2001, sob idênticas

denominação e finalidade.

Acresço não haver previsão, nem mesmo nos diplomas infralegais apontados na peça de ingresso, de alíquotas específicas a serem observadas pelos entes federados, limitando-se a legislação impugnada a dispor sobre o piso e o teto da contribuição patronal - parâmetros a serem observados por todos os entes federados, a saber, respectivamente, a alíquota de contribuição aplicada ao servidor ativo e o dobro dessa contribuição (arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717/1998 e art. 5º, XIV, da Portaria MPS nº 204/2008).

No arcabouço jurídico em exame, voltado a disciplinar os Regimes Próprios de Previdência Social, constato haver tão somente orientações gerais acerca da adoção de medidas garantidoras do seu equilíbrio financeiro e atuarial, assim como de implementação de planos voltados a reequilibrar tais sistemas previdenciários, caso se encontrem em situação deficitária.

No aspecto, registro que o detalhamento maior, como é de praxe, encontra-se na Portaria MPS nº 204/2008, da qual consta a necessidade de *“observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS”*, de *“plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial”*. (art. 5º, II, “b” - destaquei)

Por seu turno, não se pode negar, em matéria de previdência social dos servidores públicos, o relevante papel de fiscalização de que o texto constitucional investiu a União, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.

Ao advento da reforma implementada pela EC nº 103/2019, a necessidade de que os entes federados observem *“critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”* foi reafirmada no *caput* do art. 40.

Em tal oportunidade, o legislador constitucional incluiu no regramento dedicado aos regimes próprios de previdência social o § 22, pelo qual explicitado que a legislação federal sobre *“normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão”*, deve

dispor, entre outros aspectos, sobre “*fiscalização pela União e controle externo e social*”, “*definição de equilíbrio financeiro e atuarial*”, “*mecanismos de equacionamento do deficit atuarial*” e “*parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias*” (incisos III, IV, VI e X - destaquei).

Sob o prisma das alterações introduzidas pela EC nº 103/2019, compreendo redobradas as razões pelas quais julgo os preceitos da Lei nº 9.717/1998 em harmonia ao texto constitucional.

Ademais, imprescindível assentar que os preceitos legais impugnados são **meios** alinhados ao dever constitucional de **responsabilidade fiscal**, sem a qual não existe **responsabilidade social**, inclusive na dimensão intergeracional. Dispõe a Carta Magna:

“Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do *caput* do art. 163 desta Constituição.”

“Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:”

De outra face, destaco que as medidas estatuídas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, posto que são restrições dirigidas à União, como já assinalado, evitando que o ente central seja compelido a arcar com os ônus da irresponsabilidade fiscal - emanada sobretudo de entidades subnacionais com grande força

na federação. E tais medidas não atingem **direitos** das unidades federativas, pois se limitam a impedir **atos voluntários e discricionários da União**.

Ressalto, por fim, que a exegese aqui encampada privilegia a presunção de constitucionalidade dos atos legislativos e equaciona a controvérsia de forma orientada à máxima realização dos direitos fundamentais - chave que autoriza o julgador a decidir em favor da competência do ente maior -, observado que a previdência social consubstancia direito social fundamental, consagrado no *caput* do art. 6º da Lei Maior. Daí nasce o dever de que todos zelem pela previdência social, em nome das atuais e futuras gerações.

Assinalo que o meu entendimento não exclui o controle jurisdicional sobre eventuais atos abusivos perpetrados pela União, em uma análise motivada, caso a caso, sem contudo abstratamente tolher meios explícita e implicitamente vinculados ao alcance de fins enunciados pela Constituição Federal.

Ante o exposto, pedindo vênias ao Relator, dou provimento ao recurso extraordinário.

É como voto.