

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA Nº 968 DA REPERCUSSÃO GERAL. PREVISÃO DE SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO DE NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA. PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema 968), contra acórdão pelo qual se afastou a exigência do certificado de regularidade previdenciária - CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

II. QUESTÃO JURÍDICA EM DISCUSSÃO

2. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas gerais nessa matéria.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A União tem competência constitucional para editar normas gerais em matéria previdenciária (art. 24, XII) e para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III). Tais atribuições, reafirmadas na Emenda Constitucional nº 103/2019, têm o objetivo principal de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários, o que, em última análise, visa a assegurar o direito dos segurados (CF, art. 6º, *caput*). A *responsabilidade previdenciária* é uma das mais importantes vertentes do gênero *responsabilidade fiscal*, dado o elevado vulto dos recursos geridos pelas previdências e os impactos econômicos e sociais causados pelo déficit nesses sistemas.

4. O controle externo dos regimes próprios de previdência social revela-se necessário porque: (i) minimiza a influência de fatores políticos contingentes e imediatos sobre a aplicação de verbas destinadas ao custeio dos benefícios previdenciários; (ii) propicia a adoção de medidas legislativas e administrativas para redução do déficit previdenciário, que costumam ser impopulares e, por isso, de difícil implementação; e (iii) confere maior *expertise* técnica à gestão dos regimes de previdência, sobretudo de entes federados com estrutura administrativa deficiente ou precária.

5. A real efetividade do controle externo depende da possibilidade de aplicação de sanções pelo descumprimento das exigências formuladas.

Dados apresentados pela União demonstram que as decisões judiciais que afastam a imposição dessas sanções têm sido um fator de desorganização dos regimes próprios de previdência social. Nesse contexto, a autonomia dos entes federativos não é afrontada pela atuação do ente central, mas apenas conformada pelo dever de responsabilidade fiscal e pelo direito fundamental à previdência social dos servidores públicos.

6. Reconhecida a constitucionalidade da fiscalização exercida pelo ente central, inclusive por meio da aplicação das restrições previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, caberá à União dar tratamento à situação dos entes subnacionais que, amparados em decisões judiciais, deixaram de observar os critérios e exigências aplicáveis, ao longo dos últimos anos. Assim, recomenda-se ao Poder Executivo Federal a oferta de plano para regularização dos regimes próprios dos entes subnacionais.

7. Não obstante a relevância do controle exercido pela União sobre os regimes próprios de previdência social, é possível o controle judicial das exigências feitas aos entes subnacionais, em consideração às circunstâncias do caso concreto. Em tal hipótese, é imprescindível que o ente fiscalizado demonstre, de forma técnica, a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, assumindo a existência de desequilíbrio, que comprove a impertinência das medidas exigidas pela União e a adoção de plano alternativo igualmente apto a promover a sustentabilidade do regime previdenciário. *No caso concreto*, isso não aconteceu.

IV. DISPOSITIVO E TESES

8. Recurso extraordinário provido, mantidos os efeitos dos atos já praticados com base nas decisões ora reformadas. Teses: “1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal: art. 6º, *caput*, art. 24, XII, § 1º, art. 40, §22, art. 167, X e XIII; Emenda Constitucional nº 103/2019: art. 9º; Lei nº 9.717/1998: arts. 1º, 7º e 9º; Decreto nº 3.788/2001;

Código de Processo Civil, art. 373, I.

Jurisprudência relevante citada: ACO 1.062-ED-ED-AgR (2017), Rel. Min. Edson Fachin; ACO 2.821-AgR (2018), Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ACO 2.490-AgR (2018), Rel. Min. Dias Toffoli; ACO 3.004 AgR (2019), Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 2.338, Rel. Min. Alexandre de Moraes (2020); ACO 3.396 (2020), Rel. Min. Alexandre de Moraes; ACO 3.350 (2021), Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ACO 830 (2021), Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes; ACO 3.388 (2022), Rel. Dias Toffoli; ACO 3.201 MC-Ref (2023), Redator p/ acórdão Min. Luiz Fux.

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que recebeu a seguinte ementa:

“TRIBUTÁRIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS. EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/98. EXIGÊNCIA INDEVIDA COMO CONDIÇÃO PARA A PRÁTICA DOS ATOS PREVISTOS NOS INCISOS I, II, III E IV DO ART. 7º DA LEI 9.717/98.

1. Trata-se de apelação da União contra sentença que, confirmando a antecipação de tutela, julgou procedente o pedido do Município demandante para afastar a exigência do certificado de regularidade previdenciária - CRP, bem como para determinar que a ré se abstenha de aplicar qualquer sanção pelo descumprimento dos termos da Lei nº 9.717/98, do Decreto 3.788/01 e da Portaria MPS 204/08.

2. De acordo com o entendimento deste Tribunal - com base na decisão do STF nos autos da ACO 830-1/PR -, é descabida a exigência de apresentação de CRP, a fim de atestar o cumprimento pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios das exigências da Lei 9.717/98 (Decreto 3.788/01), para celebração de convênios nos termos do art. 7º, da Lei 9.717/98.

3. Segundo o STF, a União extrapolou sua competência para estabelecimento de normas gerais em matéria previdenciária ao prever sanções em caso de descumprimento

das normas da Lei 7.718/98.

4. Precedentes da Primeira Turma deste TRF.

5. Agravo retido, apelação e reexame necessário improvidos”.

2. Na origem, o Município de Passira/PE propôs ação contra a União, para que fosse afastada a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP para obtenção de transferências voluntárias, bem como que fossem levantadas as anotações existentes para o município no Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social – CADPREV, no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC e no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. A sentença acolheu os pedidos formulados, determinando que a União se abstivesse de aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 ao Município autor, em especial a vedação de transferências voluntárias de recursos federais. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao apelo da União e à remessa necessária, o que ensejou a interposição do presente recurso extraordinário.

3. A recorrente sustenta, em síntese, que: (i) a Lei nº 9.717/1998 tem caráter nacional e foi editada com base na competência da União para legislar acerca de normas gerais sobre previdência social; (ii) a lei dispôs validamente sobre a competência do Poder Executivo para orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios de previdência social; (iii) encontra-se preservado o pacto federativo, uma vez que a lei não estabelece relação hierárquica entre a União e os demais entes; (iv) o Decreto nº 3.788/2001, ao instituir o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, foi editado com base no poder regulamentar previsto no art. 84, IV, da Constituição; (v) a Lei nº 13.846/2019 previu expressamente o CRP, conferindo base legal à sua exigência; (vi) a Emenda Constitucional nº 103/2019 consolidou a competência da União para o estabelecimento de normas gerais em matéria previdenciária e para fiscalização dos regimes próprios e autorizou expressamente as medidas restritivas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998.

4. Em contrarrazões, a parte recorrida defende que há entendimento pacífico no Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária e das sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998. Alega que a

legislação impugnada afronta o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal e que a União extrapolou sua competência para editar normas gerais, tendo interferido indevidamente nas atividades administrativas dos entes subnacionais.

5. Em 13.10.2017, esta Corte, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, nos seguintes termos:

“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)”.

6. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso em parecer que recebeu a seguinte ementa:

“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.”

7. Na sessão virtual iniciada em 28.06.2024, o relator votou pelo desprovimento do recurso extraordinário e propôs a fixação da seguinte tese para o Tema 968 da repercussão geral: *“É inconstitucional o estabelecimento de medidas sancionatórias ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, previsto nos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/200”*. Seu voto foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, tendo pedido vista dos autos o Ministro Flávio Dino.

8. Em continuidade de julgamento, na sessão virtual iniciada em 16.08.2024, o Min Flávio Dino apresentou divergência no sentido do provimento do recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelo Ministro Cristiano Zanin. Na mesma sessão, o Ministro Dias Toffoli lançou voto acompanhando o relator. Pedi vista dos autos para melhor analisar o caso.

9. É o breve relatório. **Passo a votar.**

10. Peço vênia para divergir do relator, acompanhando a posição inaugurada pelo Min. Flávio Dino.

11. A questão em debate consiste em saber se a União extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais ao exigir certificado de regularidade previdenciária e estabelecer medidas sancionatórias ao ente federado que não cumpra as regras para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, previstas na Lei nº 9.717/1998 e no Decreto nº

3.788/2001.

12. A discussão não é nova. Esta Suprema Corte já se manifestou sobre o tema em oportunidades pretéritas, especialmente em ações cíveis originárias. Num período inicial, foram proferidos julgados no sentido da constitucionalidade das medidas previstas na Lei nº 9.717/1998 (RE-AgR 395.666, Rel. Min. Eros Grau, j. em 25.10.2005; RE 495.684 AgR, Rel.^a Min.^a Ellen Gracie, j. em 15.03.2011; RE 771.994 AgR, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. em 08.04.2014; ACO 2.268 MC, minha relatoria, j. em 12.09.2014). Posteriormente, em julgados mais recentes, tem prevalecido o entendimento pela inconstitucionalidade da exigência do certificado de regularidade previdenciária, bem como da imposição de medidas sancionatórias aos entes subnacionais pelo descumprimento das normas gerais, editadas pela União, para os regimes próprios de previdência. Nesse sentido: ACO 3.396/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 05.10.2020; ACO 3.350, minha relatoria, j. em 11.10.2021; ACO 3.004 AgR, Rel. Ricardo Lewandowski, j. em 10.10.2019; ACO 3.388, Rel. Dias Toffoli, j. em 25.05.2022; ACO 3.201 MC-Ref, Rel. Marco Aurélio, Redator p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 13.03.2023.

13. O indesejável cenário de dispersão jurisprudencial recomenda que a Corte fixe, por seu Tribunal Pleno, um precedente qualificado sobre o tema. Além disso, a consolidação do entendimento da Corte sobre o tema não pode ignorar a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que veiculou a opção de reforçar a supervisão federal sobre os regimes próprios de previdência.

14. No tema, a União editou a Lei nº 9.717/1998, pela qual estabeleceu “regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social”, as quais, nos termos de seu art. 1º, *caput*, têm por objetivo “garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”. Em caso de descumprimento dessas regras, a União aplicará aos entes subnacionais as consequências jurídicas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, consistentes (i) na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, (ii) no impedimento para celebrar contratos, convênio e para receber empréstimos, avais e subvenções de órgãos federais e (iii) na suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

15. Para fins de atestar o cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários, bem como para viabilizar a aplicação das correlatas sanções diante da sua inobservância, foi instituído o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Inicialmente a previsão do certificado se deu no plano regulamentar (Decreto nº 3.788/2001 e Portaria MPS nº 204/2008), tendo sido posteriormente levada ao plano legal com a inclusão do inciso IV no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, feita pela Lei nº 13.846/2019. Reproduzo a seguir os dispositivos legais pertinentes:

Lei nº 9.717/1998:

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 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: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

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; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

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. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

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. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

16. Se a Constituição atribuiu à União competência para editar normas gerais sobre regimes próprios de previdência (art. 24, XII), não resta aos entes subnacionais autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores. Assim, caberá aos Estados e Municípios a edição de leis para adaptar os regimes próprios às suas peculiaridades, observando, porém, as normas gerais ditadas pela União. Por outro lado, o exercício da competência para editar normas gerais deve estar alinhado ao pacto federativo, especialmente em relação à garantia da autonomia administrativa e financeira dos entes da federação, além de respeitar a proporcionalidade.

17. A Constituição não estabelece um critério claro e preciso para a distinção entre normas gerais e específicas. A doutrina, a seu turno, define as normas gerais como aquelas não exaustivas, leis-quadro, diretrizes, princípios abertos, que traçam um plano, sem descer a pormenores; e as normas específicas como as que se destinam a preencher os espaços deixados pelas normas gerais, suprimindo lacunas e atendendo a peculiaridades locais [1]. Todavia, em determinados casos, o enquadramento de um dispositivo legal em uma ou outra categoria pode se revelar uma tarefa complexa. Existem zonas de certeza positiva e negativa, mas há uma ampla zona de penumbra, na qual pode haver interpretações divergentes. Nessa última circunstância, o intérprete e aplicador do Direito deve ser deferente às escolhas legislativas,

declarando a inconstitucionalidade de normas que se intitulam gerais somente quando esteja clara a afronta à autonomia dos entes regionais e locais pela União.

18. A competência da União para editar normas gerais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social tem como objetivo principal garantir que os entes federativos preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de seus sistemas previdenciários, o que, em última análise, visa a assegurar o direito dos segurados à previdência social, com o pagamento dos benefícios previdenciários a que fazem jus (CF, art. 6º, *caput*). A *responsabilidade previdenciária* é uma das mais importantes vertentes do gênero responsabilidade fiscal, dado o elevado vulto dos recursos geridos pelos regimes de Previdência Social e os impactos econômicos que o déficit nesses sistemas gera sobre o País.

19. Vale se destacar que, no plano da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), este Supremo Tribunal Federal entendeu válida a previsão, em ato normativo federal, de regras e limites para controle de gastos locais, com a respectiva sanção em caso de descumprimento. Veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, *caput* e § 2º; 57; 59, *caput* e § 1º, IV, da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (artigos 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, *caput* e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º ; 39; 68, *caput*, da LRF). (...) 3. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE. ESTRITA E ADEQUADA OBSERVÂNCIA DE PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE IMPOSIÇÃO DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ARTIGOS 4º, § 2º, II, E § 4º; 7º, CAPUT, E § 1º; 11, PARÁGRAFO ÚNICO; 14, II; 17, §§ 1º A 7º; 18, § 1º; 20; 24; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, I, E § 2º; 39; 59, § 1º, IV; 60 E 68,

CAPUT, DA LRF. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE COM DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS. 3.1. A exigibilidade (art. 4º, § 2º, II), em relação aos Entes subnacionais, de demonstração de sincronia entre diretrizes orçamentárias e metas e previsões fiscais macroeconômicas definidas pela União não esvazia a autonomia daqueles, exigindo que sejam estabelecidas de acordo com a realidade de indicadores econômicos. (...) 3.6. Os arts. 17 e 24 representam atenção ao Equilíbrio Fiscal. A rigidez e a permanência das despesas obrigatórias de caráter continuado as tornam fenômeno financeiro público diferenciado, devendo ser consideradas de modo destacado pelos instrumentos de planejamento estatal. (...) 3.9. A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação. 3.10. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivizar esse modelo, a LRF violou qualquer disposição constitucional, mas sim prestigiou a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente. (...) 3.13. A possibilidade de fixação por Estados e Municípios de limites de endividamento abaixo daqueles nacionalmente exigíveis não compromete competências do Senado Federal, materializando, ao contrário, prerrogativa que decorre naturalmente da autonomia política e financeira de cada Ente federado. (...)

(ADI 2.238, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 24.06.2020)

20. Em tal contexto, o controle externo dos regimes próprios de previdência social, exercido pela União de modo independente dos órgãos e agentes públicos responsáveis pela gestão dos seus recursos, revela-se necessário por ao menos três razões: (i) minimiza a influência de fatores políticos contingentes e imediatos – ainda que, muitas vezes, legítimos – sobre a aplicação de verbas destinadas ao custeio de prestações imprescindíveis à dignidade humana; (ii) propicia a adoção de

medidas legislativas e administrativas de redução do persistente déficit financeiro e atuarial dos regimes próprios, que não costumam receber o apoio da população, nem dos agentes políticos regionais e locais; e (iii) numa federação desigual, confere maior expertise técnica à gestão dos regimes de previdência, sobretudo de entes federados com estrutura administrativa deficiente ou precária.

21. A Lei nº 9.717/1998 ao dispor normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência determinou, em seu art. 7º, que seu descumprimento implica em sanções aos entes federados, consistentes: (i) na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; (ii) no 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; e (iii) na suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

22. Não vejo, a princípio, desproporcionalidade nas medidas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 como consequência da inobservância das normas gerais definidas pela União. A real efetividade do controle externo depende da possibilidade de aplicação de sanções pelo seu descumprimento, sob pena de se fragilizar, de forma excessiva, o poder fiscalizatório da União, impedindo-a de exercer o papel que lhe foi reservado pela própria Constituição. Nesse contexto, a autonomia dos entes federativos não é afrontada, mas apenas conformada pelo dever de responsabilidade fiscal e pelo direito fundamental à previdência social dos servidores públicos.

23. Além disso, como sublinhado no voto divergente, a interferência não alcança direitos subjetivos dos próprios entes públicos, restringindo apenas atos voluntários da União, que por serem discricionários admitem a imposição legais de restrições. Não identifico, assim, violação à autonomia financeira e administrativa dos entes subnacionais.

24. A Emenda Constitucional nº 103/2019 reforçou a supervisão federal sobre os regimes próprios de previdência, mas não se pode dizer que inovou no ordenamento. A competência da União para edição de normas gerais está prevista no art. 24, XII, da CF/1988 desde o

seu texto original. Além disso, ao menos desde a EC nº 19/1998, a Constituição prevê expressamente o dever de observância, por todos os entes federativos, de “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (art. 40).

25. Em tal contexto, a EC nº 103/2019 confere ênfase ao papel da União no campo das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência, abordando expressamente os correspondentes poderes sancionatórios. Nesse sentido, foi acrescido o § 22 ao art. 40 da Constituição, que prevê que lei complementar da União (“*Lei de Responsabilidade Previdenciária*”) estabelecerá normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência. Confira-se sua redação:

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

(...)

§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

III - fiscalização pela União e controle externo e social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

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; (Incluído pela Emenda

Constitucional nº 103, de 2019)

VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

IX - condições para adesão a consórcio público; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

26. Por sua vez, o art. 167 também foi alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Ao cuidar das vedações orçamentárias, a Constituição passou a prever expressamente a proibição de transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. Transcrevo o dispositivo constitucional:

Art. 167 São vedados:

(...)

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

27. Por fim, o art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 determina que as disposições da Lei nº 9.717/1998 devem ser aplicadas

aos regimes próprios de previdência social até que seja editada lei complementar para disciplinar as normas gerais referidas, conforme exigido pelo art. 40, §22, da Constituição. Reproduzo o *caput* do dispositivo:

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.

(...)

28. Tais previsões demonstram que o constituinte derivado avaliou e considerou salutares as medidas existentes, tendo optado por reforçar sua base constitucional. Nesse sentido, determinou de forma expressa que a Lei nº 9.717/1998 foi recepcionada com *status* de lei complementar. Com essas considerações, entendo válidos, em abstrato, os arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998. Considero, assim, que tais previsões são condizentes com o pacto federativo e com o papel da União, como ente central, no estabelecimento de normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência, bem como na correlata imposição de sanções de caráter administrativo e financeiro autorizadas pelo constituinte derivado.

29. A importância desses atos normativos também é verificada no plano prático. Como demonstrado pela União, as decisões judiciais que afastam a aplicação do CRP têm estimulado comportamentos fiscais inadequados dos entes públicos (doc. 137). Em todos os grupos analisados – Estados e Municípios; de grande, médio ou pequeno porte; com maior ou menor maturidade do regime de previdência –, os entes públicos que não possuem decisão judicial eximindo-os de cumprir a legislação federal apresentam desempenho superior. Além disso, mais de 62% dos entes que possuem decisão judicial em seu favor – identificados como detentores de “Certidão de Regularidade Previdenciária judicial” –, estão classificados com nota “D”, o pior patamar classificatório. Essas constatações demonstram que a supervisão federal não só encontra base constitucional no plano teórico, mas também tem significativa importância prática para assegurar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos regimes próprios.

30. Por outro lado, não obstante a relevância do controle exercido pela União sobre os regimes próprios de previdência social, não se pode ignorar que o Supremo Tribunal Federal, em inúmeras ações cíveis originárias, condenou o ente federal a se abster de negar a expedição de Certificado de Regularidade Previdenciária e de inscrever Estados-membros em cadastros de inadimplência, a fim de que pudessem receber transferências voluntárias, celebrar contratos e convênios e/ou contrair empréstimos com instituições federais (por todos, cf. ACO 830, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. em 17.02.2021). Essas decisões denotam a possibilidade de haver um excessivo rigor na formulação de exigências, pela União aos entes subnacionais, cujo descumprimento resultaria na imposição das penalidades previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998.

31. Assim, não afastado, peremptoriamente, a possibilidade de controle judicial das exigências feitas pela União aos entes subnacionais, em consideração às circunstâncias do caso concreto – e não com base na suposta inconstitucionalidade do art. 7º da Lei nº 9.717/1998. Contudo, quando o ente regional considerar ilegítima a exigência feita pela União, é imprescindível que demonstre, de forma técnica, a inexistência do déficit atuarial apontado, ou, assumindo a existência de desequilíbrio, que comprove a impertinência das medidas exigidas pela União e a adoção de plano alternativo igualmente apto a promover a sustentabilidade do regime previdenciário.

32. Por fim, uma vez reconhecida a constitucionalidade da fiscalização exercida pelo ente central sobre os regimes próprios de previdência social, inclusive por meio da aplicação das restrições previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, caberá à União dar tratamento à situação dos entes subnacionais que, amparados em decisões judiciais, deixaram de observar os critérios e exigências aplicáveis, ao longo dos últimos anos. Assim, recomenda-se ao Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Previdência Social, a apresentação aos entes federados de plano para regularização dos seus regimes próprios de previdência, com participação do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRPPS.

33. No caso concreto, verifico que o Município Passira/PE jamais alegou nos autos a inexistência de déficit previdenciário ou a

abusividade das exigências federais a ele dirigidas. Também não informou ter adotado medidas alternativas capazes de substituir as exigências feitas pelo ente central, que produzissem os mesmos efeitos de promoção da sustentabilidade do regime previdenciário. Em lugar disso, limitou-se a argumentar com a inconstitucionalidade da atuação da União (doc. 1, fls. 4-17). Assim, não tendo havido sequer a invocação dos elementos que representariam fato constitutivo do direito alegado (CPC, art. 373, I), está justificada a reforma do acórdão recorrido para julgamento de improcedência do pedido.

34. A fim de preservar a segurança jurídica e tendo em vista a existência de provimentos jurisdicionais anteriores em sentido contrário ao aqui manifestado, mantenho os efeitos de todos os atos praticados pelo Município com base nas decisões judiciais que lhe foram favoráveis, até a publicação da ata deste julgamento. A partir de agora, no entanto, pode a União proceder à avaliação do regime previdenciário municipal, aplicando, se for o caso, as sanções cabíveis.

Conclusão

35. Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão de origem, julgar improcedente o pedido, invertendo-se os ônus da sucumbência. Ficam mantidos os efeitos dos atos praticados pelo Município com base nas decisões judiciais que lhe foram favoráveis, até a publicação da ata deste julgamento.

36. Proponho a fixação das seguintes teses de repercussão geral: *“1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”*.

37. É como voto.

[1] Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, *Curso de direito constitucional*, 2019, p. 1353 e ss. [e-book].