

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 684 RIO GRANDE DO SUL**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OUTRO(A/S)**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**REQDO.(A/S)** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA - UNIÃO GAÚCHA**  
**ADV.(A/S)** : **ADAO SERGIO DO NASCIMENTO CASSIANO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO:** Trata-se de pedido de suspensão da liminar concedida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos autos da ADI 70051297778, proposta pela União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública contra a LCe 13.757/2011 e 13.758/2011.

O acórdão atacado recebeu a seguinte ementa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº. 13.757-2011 (ART. 10-A E ART. 14) E Nº. 13.758-2011 (ART. 10-A E ART. 15). PREVIDÊNCIA PÚBLICA. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO. REGIME FINANCEIRO DE REPARTIÇÃO SIMPLES E REGIME FINANCEIRO DE CAPITALIZAÇÃO. MEDIDA LIMINAR. SUSPENSÃO DA APLICAÇÃO IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS.**

A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195, §5º, da CF), da finalidade (art. 149, §1º, da CF), do

equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF).

Por se subordinar a tais princípios constitucionais, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial.

Os cálculos atuariais existentes nos autos, no entanto, a par de intempestivos, porquanto elaborados após a edição e sanção das leis complementares inquinadas, aparentemente trazem severas inconsistências que, em princípio, retiram a legitimação da majoração da alíquota da contribuição previdenciária no Estado.

Assim, presentes o *fumus boni iuris* da autora e o *periculum in mora*, afigura-se prudente o deferimento da medida liminar para o efeito de suspender a aplicação imediata do disposto nos artigos 10-A e 14, ambos da Lei Complementar nº. 13.757-2011, e nos artigos 10-A e 15, ambos da Lei Complementar nº. 13.758-2011 até o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, POR MAIORIA.

Em síntese, o estado-requerente sustenta que a medida liminar que se deseja suspender coloca em risco a continuidade da ordem social do Estado do Rio Grande do Sul, pois:

a) As finanças do Estado do Rio Grande do Sul estão em estado lastimável e, portanto, carecem desesperadamente dos recursos advindos do aumento da alíquota da contribuição previdenciária;

b) Sem o aumento da carga tributária será impossível atingir o equilíbrio financeiro-atuarial determinado pelos arts. 40 e 201 da Constituição;

d) A ampliação solidária da participação dos servidores públicos no custeio de seu sistema previdenciário é a solução possível e mais adequada ao *déficit* atuarial do estado-requerente;

e) Os critérios utilizados pelo TJ/RS para afastar a

## SL 684 MC / RS

constitucionalidade das leis atacadas não têm consistência atuarial;

f) O aumento da alíquota é proporcional aos benefícios e às obrigações dos servidores públicos (de 11% para 13,25%).

A propósito, diz o estado-requerente, textualmente:

“A partir do exame da tabela, verifica-se que, quanto ao percentual de custeio, em 2012, os servidores públicos estaduais contribuíram com 837,6 milhões, frente a uma despesa previdenciária total de 8,567 bilhões, o que equivale a dizer que a participação do Estado é atualmente de 90,22% no custeio do regime previdenciário, enquanto os servidores custeiam apenas 9,78% dos benefícios, realidade muito distante da norma legal estadual que diz que a participação estatal será de duas vezes a contribuição do segurado no regime de repartição simples, contando o Estado do Rio Grande do Sul com 133.503 ativos e 188.437 inativos e pensionistas, dados que facilmente demonstram que o RPPS gaúcho apresenta grande desequilíbrio financeiro, como também apontam para uma alarmante situação de falta de sustentabilidade a médio prazo.” (grifei - Doc. 01).

Ante o exposto, o estado-requerente pede que:

“[...] seja deferida a SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DA LIMINAR deferida pelo c. Órgão Especial do e. TJ/RS na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70051297778, até o trânsito em julgado da decisão final, comunicando a suspensão ao d. juízo de origem, evitando, assim, a consumação de maiores prejuízos à ordem administrativa e à economia públicas.” (Doc. 01).

É o relatório.

Decido.

## SL 684 MC / RS

Sem prejuízo de novo exame por ocasião de eventual exame das questões de fundo, considero presentes os requisitos que ensejam a concessão da medida liminar pleiteada.

Inicialmente, observo que a competência para conhecer do pedido formulado é do Supremo Tribunal Federal, na medida em que o acórdão atacado está amplamente fundamentado em princípios e em regras constitucionais de observância obrigatória por todos os entes federados.

Também não há notícia de que o acórdão tenha transitado em julgado.

Confirmadas as condições mínimas de conhecimento do pedido, passo ao exame dos requisitos para concessão da medida pleiteada.

A suspensão de liminar é provimento jurisdicional altamente invasivo, de instrução limitada e de eventual contraditório sumário. Portanto, a concessão da medida pleiteada somente se justifica se a manutenção da liminar representar efetivo risco de ruína social ou de descontinuidade de serviços públicos essenciais. Entendo que esses rigorosos critérios estão presentes neste caso.

Toda a argumentação do minudente voto-condutor do acórdão atacado pode ser sintetizada em uma tese central. Sustenta-se que a majoração do tributo somente se justificaria se dele também decorresse o aumento do benefício previdenciário, pois o regime é contributivo e a Constituição proíbe a criação de contribuições sem causa. Trata-se da tese conhecida como "retributividade" ou "referibilidade" das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social.

Neste momento de juízo especialíssimo acerca do risco social, entendo que adotar a retributividade linear ou isométrica como fundamento de validade das contribuições sociais pode desestabilizar perigosamente o erário.

A Constituição estabelece que o sistema de custeio previdenciário do servidor público será solidário (art. 40), ao passo em que a legislação infraconstitucional por vezes adota solução híbrida para o modelo de participação, com base nas sistemáticas de repartição simples e de repartição dos capitais de cobertura.

Em termos diretos, os modelos adotados no Brasil não equivalem à poupança forçada, no qual cada segurado é o único responsável por formar os recursos que servirão para o pagamento dos benefícios. Na forma do art. 40 da Constituição, a intensidade da contribuição não se traduz em contrapartida linear no cálculo do benefício, pois os contribuintes da atualidade são responsáveis pelo custeio dos benefícios pagos aos inativos que lhes são contemporâneos ("inativos e pensionistas de hoje"). Em contrapartida pela solidariedade, os contribuintes da atualidade tem a perspectiva de, uma vez inativos no serviço público, ter parte dos recursos necessários ao custeio dos próprios benefícios recolhidos pelos servidores ativos de amanhã.

A estrita relação de proporcionalidade entre o custeio individual e o respectivo benefício somente seria condição de validade da cobrança se o modelo brasileiro fosse de exclusiva capitalização. Os modelos de capitalização caracterizam-se pela formação de contas individuais, abastecidas preponderantemente pelos recursos da parte-interessada, numa espécie de poupança, como registrei. Dito modelo de capitalização é adotado apenas no campo das relações contratuais próprias da previdência complementar, de forma que a previdência social pública e de participação obrigatória é baseada na solidariedade.

Esta Corte já rejeitou a tese da retributividade isométrica estrita, por ocasião do julgamento da tributação dos servidores públicos inativos (ADI 3.128, red. p. acórdão min. César Peluso), de modo a afastar a pretensão dos servidores inativos de permanecerem imunes ao pagamento da contribuição previdenciária.

Contudo, a adoção do modelo solidário de custeio da previdência está longe de cancelar todo e qualquer tipo de aumento da base de tributação. Portanto, passo a examinar, ainda que em caráter liminar, os requisitos constitucionais específicos necessários à instituição e à cobrança de contribuição social, espécie tributária autônoma que somente se legitima em função de sua finalidade.

Segundo a estrutura constitucional das contribuições sociais, essa espécie tributária se distingue a partir da **destinação específica prévia do**

SL 684 MC / RS

produto da arrecadação. Por isso, o controle de constitucionalidade das contribuições sociais leva em consideração essa destinação específica, da seguinte forma:

- a) A contribuição social deve ser motivada em uma causa de interesse público, comprovada e atual (**necessidade**);
- b) A atividade, programa ou iniciativa custeados devem ser teoricamente capazes de enfrentar essa causa pública (**utilidade-abstrata**);
- c) Desvios de finalidade dos recursos ou das atividades custeadas minam o fundamento constitucional da exação (**utilidade-concreta**);
- e) Independentemente da necessidade e da utilidade, a exação deve ser proporcional, não atentar contra outros princípios ou regras constitucionais e não ter efeito confiscatório.

Para atender à relação entre o custeio e a finalidade, o objeto da exação deve ser necessário e útil. Ao contrário do que sustentado no acórdão atacado, a criação de novo benefício ou o aumento dos benefícios existentes não são a única motivação constitucional da majoração da fonte de custeio. O desequilíbrio atuarial também justifica o ajuste do cálculo do valor devido, na medida em que o tributo provê recursos para os benefícios devidos aos servidores inativos contemporâneos ao contribuinte que é servidor ativo.

Nesse ponto, é imprescindível firmar que o simples e isolado *déficit* previdenciário não é motivação constitucional idônea suficiente para justificar o aumento da exação. O desequilíbrio atuarial do RPPS federal tem origens históricas e legais inconfundíveis com os problemas de caixa do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Dentre outros motivos, o desequilíbrio atuarial contemporâneo do RPPS é agravado pela falta de proporcionalidade entre as fontes de custeio e os benefícios concedidos. Embora o esforço legislativo atual

prossiga no sentido da correção de tais distorções, seus efeitos ainda se prolongam no tempo.

Por exemplo, o servidor público federal passou a contribuir efetivamente para custear sua previdência somente a partir da publicação da Lei 8.688/1993 (EC 03/1993).

Por outro lado, antes da reforma promovida pela EC 41/2003 e efetivada pela Lei 10.887/2004 (MP 167/2004), o benefício devido ao servidor inativo era equivalente ao valor total da última remuneração recebida em atividade. Em outras palavras, o benefício não tinha relação com a remuneração média do servidor, ou, pior, com o montante das contribuições efetuadas ao longo do período de atividade.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o voto-condutor descreve a situação temerária das fontes de custeio da previdência do servidor público local:

*“Até 1998, as despesas previdenciárias dos servidores públicos brasileiros ficavam, em sua totalidade, a cargo dos respectivos entes federados, ressalvadas apenas as hipóteses de cobrança de contribuição para o custeio do benefício de pensão.*

*[...].*

*No Estado, em 2005, foi estruturado o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que passou a ser gerido exclusivamente pelo Instituto de Previdência do Estado - IPERGS, com o estabelecimento da alíquota de contribuição de 11% para os servidores.*

*Em 2011, com a aprovação das Leis Complementares Estaduais n.º 13.757 e n.º 13.758 e diante dos índices alarmantes do passivo previdenciário, houve a segmentação dos servidores em dois grupos de previdência pública: um sob o regime de repartição simples e outro sob o regime de capitalização.*

*No mesmo ano de 2011, a alíquota de contribuição dos servidores civis e militares integrantes do regime financeiro de repartição simples e do regime de capitalização - FUNDOPREV - foi majorada de 11% para 14%, o que foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade - n.º 70045262581 - julgada procedente*

por este Órgão Especial sob o argumento de que violados os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, representando, quanto ao último, verdadeiro caráter de confisco.

Neste ano de 2012, foram aprovadas pela Assembléia Legislativa do Estado e sancionadas pelo governo estadual as Leis Complementares nº. 14.015 e nº. 14.016, que incluíram dispositivos nas Leis Complementares nº. 13.757 e nº. 13.758, renovando o tema da majoração da alíquota previdenciária, estabelecendo-a em 13,25%." (grifei - Doc. 01, p. 15).

O voto-condutor não nega a existência da causa (*déficit*), mas, não obstante, afirma que ao Estado caberia responder pelos prejuízos a que deu origem por sua imprevidência, inabilidade ou má-fé.

Esse argumento é relevante e deve ser apreciado profundamente no momento oportuno. Porém, para fins da suspensão de liminar, a manutenção do quadro é mais perniciososa à confiança no sistema jurídico do que sua reversão.

Se o estado-requerente não puder reduzir o *déficit* do RPPS com a solidariedade dos servidores públicos, esses valores serão cobrados de toda a sociedade. A União já reconheceu que assim procede, em sustentação oral (ADI 2.556, rel. min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 20.09.2012), como bem afirma o estado-requerente:

"[a suspensão do tributo obriga] que cada vez mais os recursos oriundos do Caixa Único – que deveriam ser aplicados nas áreas de saúde, educação e segurança públicas, sejam alocados para o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais, já que constitui fato notório inexistência de equilíbrio entre contribuição e benefícios previdenciários." (Doc. 01, p. 16).

Esta não é a ocasião adequada para exame da legitimidade da "partilha do custo decorrente da inconstitucionalidade normativa, negociada com a sociedade" como solução constitucional válida. Mas,

SL 684 MC / RS

segundo a racionalidade do próprio argumento utilizado pelo TJ/RS, se o servidor público não deveria responder pelos supostos erros do Estado na condução de sua política previdenciária, muito menos legitimado estaria o cidadão comum a ser chamado para contribuir com benefícios que nunca lhe foram, nem serão, concedidos.

Do risco real de insolvência prática decorre o interesse direto dos servidores-beneficiários na regularidade das finanças públicas do Regime Próprio de Previdência.

Portanto, reconheço que há fundada pertinência pessoal entre o grupo de contribuintes (servidores) e a finalidade da exação, ao mesmo tempo em que inexistente qualquer relação entre os segurados do Regime Geral de Previdência Social e o tributo destinado a corrigir o *déficit* do RPPS.

Parece-me bem demonstrado que a manutenção da liminar implicaria apenas os segurados do RGPS e demais pessoas que não sejam servidoras públicas vinculadas ao RPPS local.

**Ante o exposto, concedo a medida pleiteada, para suspender temporariamente a medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul nos autos do Processo 70051297778, até seu trânsito em julgado.**

A medida que ora se concede é precária e efêmera, podendo ser revista a qualquer momento, se demonstrada a alteração do quadro fático-jurídico que embasa esta decisão.

Comunique-se o teor desta decisão à autoridade-requerida.

Solicitem-se informações ao TJ/RS, que deverão ser prestadas no prazo de dez dias. Entrementes, intimem-se os interessados Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e a União Gaúcha Em Defesa da Previdência Social e Pública - União Gaúcha, para que, se entenderem necessário, também se manifestem sobre o pedido formulado pelo estado-requerente, no prazo comum de dez dias.

Publique-se. Int..

Brasília, 03 de abril de 2013.

**SL 684 MC / RS**

**Ministro JOAQUIM BARBOSA**

**Presidente**

*Documento assinado digitalmente*