

16/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. FLÁVIO DINO
RECTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: MUNICIPIO DE PASSIRA
ADV.(A/S)	: RODRIGO RANGEL MARANHÃO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE PASSIRA
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO
ADV.(A/S)	: MATEUS DE FARIAS KLEIN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

RE 1007271 / PE

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM
ADV.(A/S)	:LUCIA HELENA VIEIRA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
ADV.(A/S)	:GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	:JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANEPREM
ADV.(A/S)	:BRUNO SA FREIRE MARTINS
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	:ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
ADV.(A/S)	:FERNANDO FERREIRA CALAZANS
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA Nº 968 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. MEDIDAS SANCIONATÓRIAS. CERTIFICADO

RE 1007271 / PE

DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO. ART. 24, XII E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta 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, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III).

4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.

5. Normas gerais editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso extraordinário provido.

Tese de julgamento: “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

RE 1007271 / PE

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, arts. 24, XII, § 1º, 40, *caput* e § 22, III, 164-A e 167-A.

Jurisprudência relevante citada: RE 395666 AgR, rel. Min. Eros Grau, j. 25.10.2005; RE 495684 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.03.2011.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por maioria de votos, ao apreciar o tema 968 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário e fixar as seguintes 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”. Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Redator para o acórdão) e na conformidade da ata de julgamento. Vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Nesta assentada o Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para acompanhar o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente).

Brasília, 6 a 13 de dezembro de 2024.

Ministro Flávio Dino

RE 1007271 / PE

Relator

07/08/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. FLÁVIO DINO
RECTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: MUNICIPIO DE PASSIRA
ADV.(A/S)	: RODRIGO RANGEL MARANHÃO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE PASSIRA
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO
ADV.(A/S)	: MATEUS DE FARIAS KLEIN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

RE 1007271 / PE

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM
ADV.(A/S)	:LUCIA HELENA VIEIRA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
ADV.(A/S)	:GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	:JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANEPREM
ADV.(A/S)	:BRUNO SA FREIRE MARTINS
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	:ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
ADV.(A/S)	:FERNANDO FERREIRA CALAZANS
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal Regional Federal da 5ª

RE 1007271 / PE

Região, cuja ementa reproduz-se a seguir:

“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”.

No recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, a, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 2º; e 24, XII, § 1º, da Constituição Federal.

Na preliminar de repercussão geral, a Recorrente aduz que a decisão recorrida, ao entender pela impossibilidade de aplicação de sanções aos Municípios por descumprimento das normas atinentes à manutenção de

RE 1007271 / PE

regime de previdência social próprio, poderá influenciar outros entes a desrespeitar tais regras, bem como levar à falência todo o sistema (eDOC 2, p. 179).

Nas razões recursais, alega-se a competência da União para disciplinar parâmetros, diretrizes, orientações e acompanhamento dos regimes próprios dos entes federativos, por intermédio de normas gerais.

Sustenta-se a constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária instituído pelo Decreto 3.788/2001 destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências da Lei 9.717/98.

A Vice-Presidência TRF da 5ª Região admitiu o recurso por entender preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade (eDOC 3, p. 51).

Inicialmente, neguei seguimento ao recurso sob o fundamento de que o acórdão recorrido estava em consonância com jurisprudência deste Tribunal, firmada no sentido de que a União extrapolou os limites da sua competência legislativa ao editar a Lei 9.717/1998. Citei, para tanto, os seguintes julgados: RE 936.936, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 29.02.2016; RE 886.594, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 16.02.2016; e RE 898.967, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.11.2015.

Interposto agravo regimental pela União, em que se alegou a inexistência de jurisprudência dominante acerca natureza jurídica da Lei federal 9.717/1998, como se extrai do RE 771.994, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, da ACO-MC 2.268, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e do RE-AgR 395.666, de relatoria do Ministro Eros Grau, reputei prudente a adoção de um posicionamento definitivo por parte do Tribunal Pleno do STF acerca da temática, de modo a gerar segurança jurídica no pacto federativo brasileiro em temática sensível da gestão fiscal dos entes subnacionais, e determinei o processamento do feito.

O Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão suscitada, em acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS

RE 1007271 / PE

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).

Ao opinar nestes autos, quanto ao mérito, o Ministério Público Federal, manifestou-se pelo provimento do recurso, nos termos da 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

RE 1007271 / PE

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.” (eDOC 56, p. 1).

Registro que as seguintes entidades tiveram acatado o pedido de ingresso de terceiro no feito na condição de *amicus curiae*: Município de Novo Hamburgo (eDOC 17), Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins (eDOC 26), o Município do Rio de Janeiro (eDOC 31), Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais - ABIPEM (eDOC 33), Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário IBDP (eDOC 36), Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios - ANEPREM (eDOC 44), Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV (eDOC 60, 66) e o Ministério Público do Estado do Ceará (eDOC 73).

É, em síntese, o relatório.

07/08/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

VOTO

Senhor Ministro Edson Fachin: A questão dos autos diz respeito à distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos

RE 1007271 / PE

que podem versar sobre diferentes temas.

Nestes casos, há uma multidisciplinariedade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Min. Luís Roberto Barroso em julgamentos perante este Tribunal (ADI 5327, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 01.08.2017):

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei.

A solução para esses casos não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide aqui o que e. Min. Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de princípio da interpretação conforme a Constituição:

Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade."

(MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, deve ser

RE 1007271 / PE

integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB.

Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o

RE 1007271 / PE

conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.

(BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995. p. 28-29)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia.

A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local.

O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Nesse contexto, é necessário avançar o modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de

RE 1007271 / PE

dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo.

Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso.

Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao Poder Judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

In casu, a Constituição Federal, no seu art. 24, inciso XII, optou por conceder à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre previdência social. Nesse sentido, diante de expressa hipótese de competência concorrente, a controvérsia dos autos reside em saber se a União, ao estabelecer normas gerais em matéria previdenciária através da edição da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, extrapolou os limites constitucionais e invadiu a autonomia dos demais entes.

A propósito, transcrevo os dispositivos legais pertinentes:

Lei 9.717/1998 (de acordo com alterações da Lei 13.846/2019):

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;

RE 1007271 / PE

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)

Decreto 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

RE 1007271 / PE

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;

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei 9.796/1999

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.

Observo que a modificação legislativa introduzida pela Lei nº 13.846, de 2019 não inviabiliza a discussão, em sede do presente Recurso Extraordinário, acerca da alegada imposição de exigência indevida decorrente dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/98.

Pelo contrário. A nova redação do artigo 9º, além de atualizar a indicação do órgão competente para o exercício da competência referida, aumentou o rol de competências da União em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Em sua redação original, por exemplo, o inciso II, do art. 9º, da Lei 9.717/98, preconizava “o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.” Com o advento da Lei 13.846/19, passou a constar no referido inciso o que se segue: “o estabelecimento e a

RE 1007271 / PE

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."

Outra alteração decorreu da inclusão do inciso IV no referido art. 9º, que passou a estabelecer a competência da União para *"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."*

Desse modo, verifica-se que o cerne do litígio persiste e se robustece, uma vez que a alteração legislativa supracitada alargou a potencialidade de ofensa à Constituição da República no tocante ao extravasamento dos limites da competência conferida à União pelo art. 24, XII, do texto constitucional.

Em que pese tenha indicado, à época da manifestação acerca da repercussão geral da matéria, a necessidade de reabertura do debate ante a potencial mutação das condições fáticas e jurídicas próprias de delicada questão do federalismo fiscal, também salientei, na oportunidade, a relevância de pronunciamento plenário e vinculativo da Corte em prol do princípio da segurança jurídica.

Nesse sentido, a partir de uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro, bem como diante da verificação de verdadeira ingerência na administração dos estados e municípios, na esteira da difusa jurisprudência do STF, entendo que os artigos 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e o Decreto 3.788/2001, ao estabelecerem 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, extravasaram a competência estabelecida no §1º do art. 24, da Constituição Federal.

Rememoro o que consignado pelo Min. Alexandre de Moraes, no

RE 1007271 / PE

julgamento da ACO 830:

“Com efeito, os entes federativos exerceram competência legislativa plena em matéria previdenciária relativa aos servidores públicos até a edição, pela União, da Lei 9.717/1998, que dispôs sobre as regras de caráter geral para a organização e o funcionamento dos regimes de previdência social de todos os entes da federação, com fundamento no artigo 24, XII, da Constituição Federal.

A lei referida, na redação anterior à Lei 13.846/2019, prevê, em seu artigo 9º, que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, *“a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei”, e o “estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei”*.

A fim de operacionalizar a fiscalização pela União, foi editado, em 2001, Decreto 3.788, que criou à época o Certificado de Regularidade Previdenciária, que nada mais é que um documento a ser fornecido aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta, com o objetivo de atestar o cumprimento de todos os critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sem tal Certificado de Regularidade Previdenciária, o ente federado ficaria impedido: de receber da Administração direta e indireta da União repasses financeiros de transferências voluntárias e subvenções; de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes; de receber empréstimos, financiamentos e avais de instituições financeiras federais; e de receber pagamentos do RGPS de valores devidos do regime de compensação previdenciária (Lei 9.796/1999).

No entanto, em desvio da finalidade para a qual foi editada, constata-se do corpo da Lei 9.717/1998, na redação anterior à Lei 13.846/2019, a presença de regras que não se limitam à regulamentação de

RE 1007271 / PE

caráter geral acerca da organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.

Outrossim, foram definidas regras impositivas de deveres específicos a serem cumpridos pelos entes responsáveis pela administração dos regimes próprios de previdência social, com destaque para os previstos nos seus artigos 1º e 6º, com expressa previsão de sanções em caso de descumprimento desses deveres, por sua vez definidas no artigo 7º da mesma legislação. Com isso, houve usurpação da autonomia concedida aos entes federativos para gerirem seus regimes próprios de previdência social, o que também foi garantido pela Constituição Federal.”

Destarte, compartilho das conclusões acima delineadas, na medida em que o estabelecimento, pelo ente central, de regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos não pode tolher a autonomia gerencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tampouco se espraiar para as demais áreas da governança administrativa, com potencial de afetação direta nas políticas públicas dos demais entes, seja através da suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, do 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, ou da suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, conforme determinado pelos incisos I, II e III, do art. 7º, da Lei 9.717/98.

Observe, ainda, a recente jurisprudência da Corte sobre o assunto:

“REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. NEGATIVA DE RENOVAÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. LEI 9.717/1998. LEI QUE EXTRAVASA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO RELATIVA ÀS NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA FEDERATIVA DO ENTE ESTATAL.

RE 1007271 / PE

MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.”

1. Os dispositivos atinentes da Lei nº 9.717/1998 “revelam usurpação da competência legislativa ao atribuir a ente da Administração Central atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios”, cenário em que “o quadro normativo federal denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de Federação” (ACO 3.201, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe de 19/12/2018).

2. Medida cautelar referendada. Agravo interno prejudicado.” (ACO 3201 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 05.05.23)

“Ação cível originária. Competência da União para editar normas gerais a que se refere o art. 21, inciso XXI, da CF/88. Impossibilidade de extravasamento. Artigo 24-C do Decreto-lei nº 667/69, incluído pela Lei nº 13.954/19, o qual definiu a alíquota de contribuição aplicável aos militares estaduais e a seus pensionistas para o regime de inatividade e pensão. Inconstitucionalidade.

1. O Tribunal Pleno já assentou que a União extrapolou a competência prevista no art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal, ao definir ' por meio da Lei nº 13.954/19, a qual incluiu o art. 24-C no Decreto-lei nº 667/69 ' a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais e a seus pensionistas para o regime de inatividade e pensão. Precedente: ACO nº 3.396/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19/10/20.

2. Deve, portanto, a União se abster de aplicar ao Estado de Tocantins qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso o ente estadual continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e a seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento do que prevê o art. 24-C do Decreto-Lei 667/69,

RE 1007271 / PE

com a redação da Lei 13.954/19.

3. À luz do art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 103/19, pode a União estabelecer normas gerais a respeito de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, a exemplo daquelas a que se referem os arts. 24-D e 24-E do Decreto-lei nº 667/69, incluídos pela Lei nº 13.954/19.

4. Ação cível originária julgada parcialmente procedente.” (ACO 3388, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 14.06.22)

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. NEGATIVA DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ANÁLISE ADMINISTRATIVA. DESEQUILÍBRIO DA RELAÇÃO FEDERATIVA. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RESERVA JURISDICIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal, hipótese em que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, de acordo com o disposto no art. 24, § 1º, da CF.

II – O exame da compatibilização das normas estaduais com a Constituição Federal é matéria complexa e não mecânica, o que atrai inevitavelmente a intervenção do Poder Judiciário.

III – Não vingam o pedido de sobrestamento do feito baseado na alegada existência de repercussão geral da matéria, porque a suspensão de que trata o art. 1.035, § 5º, do CPC/2015 não alcança os processos originários desta Corte.

IV - O argumento referente à legalidade e ao respeito ao devido processo legal do controle exercido pela Administração Pública foi exaurido na análise da decisão monocrática, não tendo a parte apresentado novos argumentos que pudessem suplantam o entendimento adotado.

RE 1007271 / PE

V - Agravo regimental a que se nega provimento.” (ACO 3004 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 01.12.21)

“Direito Administrativo. Ação cível originária. Alíquota de contribuição para inatividade e pensão. Policiais e bombeiros militares estaduais.

1. Ação cível originária por meio da qual o Estado pretende não ser sancionado caso continue a aplicar aos militares estaduais a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista na legislação estadual (14%), em detrimento de lei federal que determinou que se aplicasse a essa categoria a mesma alíquota estabelecida para as Forças Armadas (então, 9,5%).

2. A União, ao definir a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais, extrapolou a competência para a edição de normas gerais sobre “inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares” (art. 22, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019). Precedente recente e unânime do Plenário desta Corte.

3. A interpretação sistemática da Constituição fortalece o argumento de que a alíquota da contribuição previdenciária devida por militares estaduais deve ser fixada por meio de lei estadual que considere as características dos regimes de cada um desses entes públicos (arts. 42, § 1º, 142, § 3º, X e 149, § 1º, da Constituição). Precedentes.

4. A edição de atos normativos cuja aplicação implicará a redução das alíquotas de contribuição praticadas pelo Estado revela comportamento contraditório da União – que, de um lado, exige dos demais entes públicos que assegurem o equilíbrio de seus regimes próprios de previdência e, de outro, restringe os meios para o alcance desse objetivo.

5. Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 24-C, caput e §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 667/1969, na redação dada pela Lei federal nº 13.954/2019 e, por arrastamento, das Instruções Normativas nºs 05 e 06/2020 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da

RE 1007271 / PE

Economia.

6. Pedido julgado procedente, prejudicado o agravo interno.” (ACO 3350, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 27.10.21)

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 204/2008 E 403/2008. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ART. 24, XII, DA CF/88. ARTIGOS 7º, I A III, E 9º DA LEI FEDERAL 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA JULGADA PROCEDENTE.

1 - A União, os Estados e o Distrito Federal são competentes, de forma concorrente, para legislar sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal. A competência da União deverá limitar-se ao estabelecimento de normas gerais, nos termos do parágrafo primeiro do mesmo diploma legal.

2 - Ação Cível Originária julgada procedente para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Estado do Paraná qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei 9.717/1998, em razão “da não instituição das contribuições sobre proventos e pensões; da desobediência do limite mínimo de contribuição de 11% dos segurados e do ente e da concessão de benefícios em desacordo com o disposto na referida Lei”. Honorários sucumbenciais, fixados, em desfavor da União, em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fundamento no art. 85, § 8º, do CPC/2015.” (ACO 830, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 14.04.21)

Nessa toada, apesar de considerar que o Certificado de Regularidade

RE 1007271 / PE

Previdenciária, instituído pelo Decreto 3.788/01, desempenha importante papel de atestar o cumprimento, pelo ente federativo, dos padrões mínimos estabelecidos pelas normas gerais, garantindo segurança e solidez aos regimes próprios de previdência social, sua vinculação condicionante à realização de transferências voluntárias de recursos pela União, celebração de acordos, empréstimos, etc. fora do âmbito previdenciário denota, como bem apontou o Min. Alexandre de Moraes na ACO 830, um desvio de finalidade da norma geral, que deve ser corrigido.

Importante salientar que da constatação de extravasamento da competência constitucional da União para a elaboração de normas gerais não se deduz qualquer tipo de permissão para que os entes inobservem as normas federais que devem balizar a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Não se trata de permitir um afrouxamento das regras gerais em matéria previdenciária, mas tão somente - na ambiência da autonomia própria dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - afastar as normas que invadem a competência de tais entes e que, portanto, violam o figurino constitucional.

De todo modo, uma vez constatada a inconstitucionalidade das medidas sancionatórias elencadas nos artigos 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e no Decreto 3.788/2001 em razão da ofensa ao §1º do art. 24, da Constituição Federal, surge como consequência lógica o não cabimento da inscrição dos entes federados nos cadastros de inadimplência do Governo Federal e da negativa de emissão do respectivo Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), na medida em que configuram ingerência na competência tributária estadual que tem como consectário gestão atuarial de seus próprios regimes previdenciários. Acresce que, nessa seara, dispõe a União de mecanismos próprios de fiscalização do regime pelo Ministério da Previdência Social.

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso extraordinário.**

RE 1007271 / PE

Proponho a seguinte tese de 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 3.788/2001.”

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE PASSIRA

ADV.(A/S) : RODRIGO RANGEL MARANHAO (22372/PE)

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE PASSIRA

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

ADV.(A/S) : MATEUS DE FARIAS KLEIN (68854/RS)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA
ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM

ADV.(A/S) : LUCIA HELENA VIEIRA (105130/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO
(IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (52057/PR, 250708/RJ,
18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO,
209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC, 515595/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANEPREM

ADV.(A/S) : BRUNO SA FREIRE MARTINS (7362/O/MT)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (92298/MG, 364864/SP)
ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS (93234/MG)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a fixação da seguinte tese (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 3.788/2001", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Falaram: pela recorrente, o Dr. Rafael Geovani da Silva Magalhães, Advogado da União; e, pelo *amicus curiae* Estado do Pará, a Dra. Viviane Ruffeil Teixeira Pereira, Procuradora do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 28.6.2024 a 6.8.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

26/08/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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:

...

RE 1007271 / PE

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,

RE 1007271 / PE

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,

RE 1007271 / PE

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)

Pontuo 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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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 vênia ao Relator, dou provimento ao recurso extraordinário. Em complemento, acresço que, como se cuida de caso com repercussão geral, incorporo ainda ao meu voto a tese sugerida pelo Ministro Presidente Luís Roberto Barroso.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE PASSIRA

ADV.(A/S) : RODRIGO RANGEL MARANHÃO (22372/PE)

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE PASSIRA

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

ADV.(A/S) : MATEUS DE FARIAS KLEIN (68854/RS)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA
ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM

ADV.(A/S) : LUCIA HELENA VIEIRA (105130/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
(IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC,
356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO,
209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC, 515595/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANEPREM

ADV.(A/S) : BRUNO SA FREIRE MARTINS (7362/O/MT)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (41455/DF, 92298/MG,
364864/SP)
ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS (93234/MG)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a fixação da seguinte tese (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 3.788/2001", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Falaram: pela recorrente, o Dr. Rafael Geovani da Silva Magalhães, Advogado da União; e, pelo *amicus curiae* Estado do Pará, a Dra. Viviane Ruffeil Teixeira Pereira, Procuradora do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 28.6.2024 a 6.8.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Flávio Dino, que divergia do Relator para dar provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelo Ministro Cristiano Zanin; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Ministro Edson Fachin (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2024 a 23.8.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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 vênica 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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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:

AÇÃO 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

RE 1007271 / PE

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 positivar 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.

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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 consequente 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

RE 1007271 / PE

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:

RE 1007271 / PE

(...)

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

RE 1007271 / PE

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 afasto, 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,

RE 1007271 / PE

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

RE 1007271 / PE

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].

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. FLÁVIO DINO

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : MUNICIPIO DE PASSIRA

ADV.(A/S) : RODRIGO RANGEL MARANHÃO (22372/PE)

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE PASSIRA

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

ADV.(A/S) : MATEUS DE FARIAS KLEIN (68854/RS)

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA
ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM

ADV.(A/S) : LUCIA HELENA VIEIRA (105130/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
(IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC,
356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO,
209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC, 515595/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - ANEPREM

ADV.(A/S) : BRUNO SA FREIRE MARTINS (7362/O/MT)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (92298/MG, 364864/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS (93234/MG)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a fixação da seguinte tese (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 3.788/2001", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Falaram: pela recorrente, o Dr. Rafael Geovani da Silva Magalhães, Advogado da União; e, pelo *amicus curiae* Estado do Pará, a Dra. Viviane Ruffeíl Teixeira Pereira, Procuradora do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 28.6.2024 a 6.8.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Flávio Dino, que divergia do Relator para dar provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelo Ministro Cristiano Zanin; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Ministro Edson Fachin (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2024 a 23.8.2024.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 968 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou as seguintes 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". Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Nesta assentada o

Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para acompanhar o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 6.12.2024 a 13.12.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário