

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

O **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ/MF nº 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, nº 256, Edifício Toufic, CEP nº 70.302-000, Brasília/DF, representado por sua Presidenta, **Gleisi Helena Hoffmann**, brasileira, casada, Deputada Federal, com endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 232, Brasília/DF, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., por seus procuradores ao final assinados, propor, com fundamento nos arts. 102, I, 'a', e 103, VIII, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando a declaração da inconstitucionalidade formal e material dos **artigos 2º e seus incisos I e II, 4º e seus §§ 1º e 2º, e 5º** da Lei Complementar Estadual n. 15.511/2020 do estado do Rio Grande do Sul e, por arrastamento, o **Decreto nº 55.451, de 24 de agosto de 2020**, que regulamentou a referida lei, em face dos **artigos 1º, caput, 1º, incisos III e IV, 6º, 10, 40, caput, e § 22, incisos II a VI, 167, XII, 194, parágrafo único, inciso VII, e 249 todos da Constituição Federal e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

I – DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.

1. O controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) está fundamentado no art. 102, I, 'a', da CF/88:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

(grifos nossos)

2. Assim, ofensas à Constituição da República perpetradas por lei ou ato normativo federal ou estadual reclamam a propositura da ADI junto a este Pretório Excelso, cuja legitimação é estabelecida pelo próprio texto constitucional, nos seguintes termos:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

(grifos nossos)

3. Nesse particular, levando em conta que o dispositivo constitucional em questão indica expressamente a legitimação ativa dos “partido[s] político[s] com representação no Congresso Nacional” para propor a ADI, é patente a legitimidade do partido político já qualificado para ajuizar a presente ação, tendo em vista possuir notória representação no Congresso Nacional – possuindo atualmente 56 Deputados Federais e 06 Senadores da República –, não incidindo as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial quanto à pertinência temática nas ações diretas (ADI nº 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello).

4. Quanto ao objeto da presente ação, destaca-se que Lei Complementar promulgada por Governador de Estado, bem como o Decreto que a regulamenta, por se tratarem de atos normativos estaduais, são passíveis de questionamento perante esta c. Corte Superior quando confrontada com os preceitos da Constituição Federal – à luz do art. 102, I, “a” – que é o caso dos autos.

5. Nesta perspectiva, e em atenção ao comando constitucional, o legislador ordinário editou a Lei nº 9.868/99 estabelecendo as regras processuais e requisitos da referida ação, os quais remontam à exposição clara da lei ou do ato normativo vergastado.

6. Nesse caso, a inconstitucionalidade está materializada – nos fundamentos que serão detalhados nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade – nos arts. 2º, I e II; 4º, §§ 1º e 2º; e 5º da Lei Complementar nº 15.511, e, por arrastamento, o Decreto nº 55.451, de 24 de agosto de 2020, que dispõem:

LEI COMPLEMENTAR Nº 15.511, DE 24 DE AGOSTO DE 2020. (publicada no DOE n.º 173, 2ª edição, de 24 de agosto de 2020)

[...]

Art. 2º Ficam introduzidas na Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV –, e dá outras providências, as seguintes alterações:

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

DECRETO Nº 55.451, DE 24 DE AGOSTO DE 2020.
(publicado no DOE n.º 173, 2ª edição, de 24 de agosto de 2020)

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

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

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

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

II – terão a sua utilização limitada ao valor correspondente às contribuições, acrescidas dos consectários legais, do Estado e dos servidores aos quais passar a se aplicar o Regime Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei

Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, em razão do disposto na Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de 2020;

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

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

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

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

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

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
(grifamos)

7. Isso porque, os dispositivos impugnados violam o disposto nos arts. 1º,

caput; 1º, II e IV; 10; 40, *caput*, § 22, II a VI; 167, XII; 194, parágrafo único, VII, da Constituição Federal, 249, e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prescrevem:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[...]

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

[...]

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:

[...]

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

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - **definição de equilíbrio financeiro e atuarial**;

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

VI - mecanismos de equacionamento do **deficit** atuarial;

Art. 167. São vedados:

[...]

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

[...]

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[...]

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

[...]

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

8. Sendo assim, é patente o cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de agosto de 2020, do Estado do Rio Grande do Sul e, por arrastamento, do Decreto nº 55.451, de 24 de agosto de 2020, que regulamentou a referida lei, bem como a legitimidade ativa da Agremiação Proponente.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTS. 2º, CAPUT, I E II; 4º, CAPUT, §§ 1º E 2º; E 5º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 15.511, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E, POR ARRASTAMENTO, DO DECRETO Nº 55.451.

a) Da violação de vedação de regra constitucional orçamentária – transferência expressamente vedada dos recursos do fundo capitalizado

para o fundo de repartição; e da regra do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS RS.

9. Desde a **Emenda Constitucional nº 20**, de 15 de dezembro de 1998, o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos vem estruturando o aperfeiçoamento do sistema normativo constitucional mediante a definição de princípios e **vetores estruturantes sistêmicos de contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial, de gestão previdenciária responsável** e criando **mecanismos de financiamento e garantia** desses vetores.¹

10. Como um desses objetivos e visando assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, essa mesma emenda **autorizou** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a **constituírem fundos** integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos².

11. Nesse mesmo sentido, de criação de vedações e mecanismos de garantias, a recente **Emenda Constitucional 103**, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência, introduziu no **art. 167 da Constituição Federal** – que está

¹ “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que o regime previdenciário do servidor público, com o advento da EC n. 20/98, tornou-se eminentemente contributivo, que erigiu o equilíbrio financeiro e atuarial à condição de princípio básico do sistema” (RE n. 590.714, Relator o Ministro Luiz Fux, DJ 15.8.2013).

² Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

inserido na parte orçamentária das finanças públicas –, o **inciso XII**, a seguinte vedação *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

[...]

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

(grifos nossos)

12. Isto é, há **vedação constitucional** expressa à utilização de recursos de regime próprio de previdência social para a realização de despesas que não sejam aquelas referentes ao pagamento dos benefícios previdenciários do **respectivo fundo**.

13. Não obstante essa expressa vedação, na proposta legislativa materializada na Lei Complementar nº 15.511/20, art. 2º, incisos I e II, e 4º, o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul pretende a **revisão da segregação de massas** efetivada pela Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, arts. 2º e 3º³ e, como **consequência**, visa **desviar as reservas monetárias** no montante de

³ Art. 2º Aplica-se o Regime Financeiro de Repartição Simples aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram no serviço público estadual até a entrada em vigor desta Lei Complementar.

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

R\$ 1,8 bilhão, integrantes do **Fundo Previdenciário – FUNDOPREV**, criado pelo art. 4º da lei complementar acima citada⁴, como instrumento de implementação do **Regime Financeiro de Capitalização** para **destiná-los a pagamentos** de benefícios previdenciários de **fundo diverso** ao qual foi criado, ou seja, ao Fundo Financeiro em Repartição Simples.

14. No entanto, como ficará demonstrado a seguir, para atingir seu objetivo, **submeteu a questão de Estado** – que é a gestão técnica, procedimental e responsável do RPPS, de forma equilibrada e sustentável –, aos **interesses estritamente fiscais do atual governo**, agindo de forma imprópria, contrariamente ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e com desvio das finalidades previstas no sistema normativo previdenciário.

15. Com efeito, na esteira da efetivação dos referidos vetores constitucionais, notadamente na definição dos parâmetros e critérios de responsabilidade previdenciária, relativos ao custeio, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, estabelecidos a partir do art. 9º e seus respectivos incisos da Lei 9.717/98⁵, e concretizados pela Portaria nº

⁴ Art. 4.º Fica instituído o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV – para implementação do regime financeiro de capitalização.

⁵ 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;

464/2018, do Ministério da Fazenda, art. 53, § 2º, II,⁶ e 56,⁷ a **segregação de massa** é **modalidade de equacionamento do deficit atuarial** dos RPPS que visa a restabelecer o **equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência**, de modo a possibilitar a constituição de reservas financeiras para o pagamento dos benefícios (aposentadorias programadas e respectivas pensões a conceder e concedidas) pelo regime financeiro de capitalização.

16. Na estruturação dessa medida, é da sua essência **técnica a separação dos segurados** do plano de benefícios do RPPS em grupos distintos, que integrarão, respectivamente, o Fundo em Capitalização e o **Fundo em Repartição**, o primeiro destinado aos novos ingressantes, e o segundo, **grupo fechado**, constituído pelo conjunto dos servidores públicos integrante dos quadros de pessoal do Estado até a data da instituição da segregação, grupo esse que será considerado **em extinção**, sendo **vedado o ingresso de novos segurados**.⁸

17. Ainda que seja possível a revisão da segregação preteritamente efetuada, ela é condicionada à plena demonstração da preservação das finalidades

⁶ CAPÍTULO XV - DO EQUACIONAMENTO DO DEFICIT ATUARIAL

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

(...)

§ 2º O equacionamento do deficit atuarial poderá consistir:

(...)

II - em segregação da massa;

⁷ Seção II - Do equacionamento pela segregação da massa

Art. 56. Poderá ser implementada a segregação da massa dos beneficiários do RPPS, divididos entre o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, para o equacionamento do deficit do regime, observados os seguintes parâmetros:

⁸ Portaria nº 464/2018-MF, Art. 56. Poderá ser implementada a segregação da massa dos beneficiários do RPPS, divididos entre o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, para o equacionamento do deficit do regime, observados os seguintes parâmetros:

(...)

II - o Fundo em Repartição será constituído por um grupo fechado em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais deverão ser alocados no Fundo em Capitalização;

vinculadas ao sistema previdenciário, especificamente de manutenção dos vetores constitucionais e legais de **equilíbrio financeiro e atuarial** do RPPS (CF, art. 40, caput⁹; Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput¹⁰, e inciso III¹¹) e que, diante da complexidade da matéria, procedimentalmente **observem os parâmetros, diretrizes e critérios tecnicamente estabelecidos** no exercício das regras de competência, a partir das finalidades, valores e vetores sistêmicos previdenciários constitucionais.

18. Embora o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul tenha **engendrado uma sofisticada tentativa de contornar a comprovação desses requisitos**, a partir da **indevida vinculação da instituição do direito ao Benefício Especial** ¹², para a hipótese de migração dos servidores ao regime de previdência complementar previsto no art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, buscando conciliar a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo de previdência com a capacidade fiscal do ente federativo, não conseguiu lograr êxito, seja porque essa **não é essa a finalidade da segregação de massas** – ou sua revisão –, seja porque, mesmo abstraindo-se

⁹ 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.

¹⁰ Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

¹¹ III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

¹² Art. 27-A. É assegurado aos servidores e membros de Poder abrangidos na hipótese do inciso II do art. 2º o direito a um Benefício Especial, de caráter estatutário e compensatório, calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, de acordo com o disposto nos parágrafos seguintes.

essa finalidade, para fins de argumentação, **não cumpriu os requisitos técnicos relativos ao equilíbrio financeiro e atuarial para realizar a revisão.**

19. Nesse sentido, relevante trazer o parecer exarado pela Secretária Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na lavra do Subsecretário de Regimes Próprios de Previdência Social, Alex Albert Rodrigues nos autos do processo SEI/ME 10422096, fl. 13, que comprova o todo o acima exposto, *verbis*:

“Revisão da segregação de massa com finalidade diversa da prevista na legislação;

55. Em sua exposição no documento anexo ao Of. nº 036/2020/RO/JP/GOV/RS, o Estado do Rio Grande do Sul informou que pretendia realizar a reestruturação dos fundos de previdência dos servidores civis para mitigar o alto custo financeiro de transição para o tesouro com a oferta incentivada de migração para a previdência complementar com previsão do Benefício Especial (incentivo ao ingresso na previdência complementar), como também para alinhar a data de corte do FUNDOPREV/CIVIL, com a data da opção obrigatória pela previdência complementar (agosto de 2016).

56. Nesse ponto, é preciso esclarecer que a segregação de massa é modalidade de equacionamento do deficit atuarial dos RPPS que, muito embora procure conciliar a necessidade da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo de previdência com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo, não tem por objetivo, em si, mitigar o risco financeiro do ente federativo, mas sim restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, de modo a possibilitar a constituição de reservas financeiras para o pagamento dos benefícios (aposentadorias programadas e respectivas pensões a conceder e concedidas) pelo regime financeiro de capitalização mutualista.

57. No caso em tela, o Estado do Rio Grande do Sul já havia implementado a segregação de massa em 2011, por meio da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, equacionando o deficit atuarial do RPPS, operação aprovada por esta Subsecretaria. Dessa forma, com a alteração

implementada por meio da LC nº 15.511/2020, ficou caracterizada a revisão da segregação de massa.

58. A Portaria MF nº 464/2018, que, com fulcro na Lei nº 9.717, de 1998, estabelece os parâmetros gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, ao plano de custeio e ao equacionamento do deficit atuarial, admite a revisão da segregação de massa, desde que o ente federativo demonstre o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime. A referida Portaria possibilita inclusive a revisão de segregação de massa sem a necessidade de aprovação prévia por parte da Secretaria de previdência para os fundos de previdência superavitários, desde que atendidos, cumulativamente, os requisitos prudenciais estabelecidos nos incisos I a VI do § 3º do seu art.60.

59. Observe-se que a revisão prevista no § 3º trata da transferência de segurados do Fundo em repartição para o Fundo em capitalização, operação conhecida como “compra de vidas”, que é bem distinta da modalidade adotada pelo Rio Grande do Sul, que fez a transferência de segurados no sentido inverso.

60. Observe-se ainda que, em qualquer hipótese, a revisão da segregação de massa deve ser embasada em Estudo Técnico, devendo ser encaminhada a esta Secretaria de Previdência em até 30 dias contados da publicação da lei, no caso de revisão realizada diretamente pelo ente federativo e, antes da publicação da lei, quando for necessária a prévia aprovação deste órgão. **Como já informado, o Estado do RS não encaminhou estudo técnico.**

60. Sublinhe-se que o Estado do Rio Grande do Sul não cumpria os requisitos para realizar a revisão da segregação sem necessidade de prévia aprovação da Secretaria de Previdência, tendo em vista que o Fundo de Previdência (civil) não apresentou resultado superavitário nas três últimas avaliações atuariais, desconsiderando o valor do plano de equacionamento de defecti, descumprindo o art. 60 da Portaria MF nº 464/2018.”

20. Dessa forma, não tendo o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul comprovado os requisitos técnicos atuariais e financeiros exigidos, em

procedimento legalmente previsto, para proceder a revisão da segregação de massas, resta evidenciado que o vetor sistêmico do **equilíbrio financeiro e atuarial**, constante do **art. 40, caput, da Constituição Federal**, foi **materialmente violado**.

21. Essa garantia, agora alçada à condição de vedação constitucional, pelo já citado **art. 167, XII, da CF**, vem realçar o que já era comando legal e princípio basilar de organização dos RPPS, constante do art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.717/98, *verbis*:

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

(...)

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

22. Destaca-se que a **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019, nos termos do art. 9º¹³, recepcionou a Lei nº 9.717, de 15 de 27 de novembro de 1998, como a lei complementar, e ressaltou, ao acrescentar o **§ 22**, e seus incisos, ao **art. 40**, os

¹³ 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.

vetores sistêmicos acerca (i) da **responsabilidade** da gestão, (ii) do modelo da **utilização dos recursos dos fundos**; (iii) da fiscalização pela União e **controle externo e social**; (iv) da **definição de equilíbrio financeiro e atuarial**; (v) das 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; e (vi) os mecanismos de equacionamento do **deficit** atuarial.

23. Ressalte-se que o art. 4º da Lei Complementar nº 15.511/2020, ora impugnado, prevê a utilização dos recursos recolhidos ao **Fundo Previdenciário – FUNDOPREV** como aporte ao Regime Financeiro de Repartição Simples. Isto é, dispõe sobre o emprego dos recursos do fundo de um RPPS para pagamento de despesas de outro Regime, *in verbis*:

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

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

§ 2º A utilização dos recursos de que trata o “caput” deste artigo ficará limitada ao valor correspondente às contribuições, acrescidas dos consectários legais, do Estado e dos servidores aos quais passar a se aplicar o Regime

Financeiro de Repartição Simples de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 13.758/11 em razão do disposto nesta Lei Complementar, observado, como limite mensal, o valor da cobertura do déficit previdenciário aportado pelo Tesouro do Estado.

(grifos nossos)

24. Ocorre que o **FUNDOPREV**, instrumento de implementação do regime financeiro de capitalização, distingue-se do Regime de Repartição Simples em comento, de modo que a utilização dos recursos do primeiro para adimplemento dos benefícios previdenciários do segundo mostra-se **inconstitucional**.

25. A distinção entre estes regimes, por sua vez, pode ser verificada com a determinação exarada pela própria Secretaria Especial de Previdência – órgão competente para estabelecer as diretrizes acerca da aplicação, utilização, manutenção e as vedações à movimentação dos recursos dos Fundos Previdenciários¹⁴ – no sentido de que:

Art. 60. O **RPPS** que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la por

¹⁴ Segundo a Lei nº 9.717/98, que parametriza as normas gerais de atuária, de modo a garantir o vetor constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência dos entes federativos:

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;

(...)

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**.

meio de apresentação do estudo técnico previsto no art. 57 e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

(...)

§ 3º Poderá ser efetuada revisão da segregação da massa com a transferência de riscos do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização sem necessidade de aprovação prévia por parte da Secretaria de Previdência, desde que atendidos, cumulativamente, os requisitos a seguir, que poderão ser ajustados por meio de instrução normativa da Secretaria de Previdência:

(...)

VI - não sejam transferidos recursos financeiros acumulados do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição.¹⁵

(grifos nossos)

26. Isto é, tanto são distintos o Fundo em Capitalização – como o FUNDOPREV – e o Fundo em Repartição que a própria Secretaria Especial de Previdência veda a transferência de recursos do primeiro ao segundo. Em outras palavras, o órgão em questão, ao versar sobre o equacionamento do deficit atuarial, pela técnica da segregação de massa, impôs, em seu art. 60, § 3º, inciso VI, expressa vedação de transferência de valores na forma instituída pelo instrumento legal ora impugnado.

27. A determinação da Portaria acima transcrita, ressalte-se, deriva da própria **vedação constitucional contida no art. 167, XII**, e reside nas diferenças que o Fundo em Capitalização e o Fundo em Repartição guardam entre si, funcionando como impedimento de que sejam adotadas medidas de depauperamento dos fundos de RPPS mediante emprego de seus recursos para outros fins.

28. Não é por outra razão que no já citado parecer exarado pela Secretária

¹⁵ Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018, do Ministério da Fazenda.

Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na lavra do Subsecretário de Regimes Próprios de Previdência Social, Alex Albert Rodrigues nos autos do processo SEI/ME 10422096, fl. 14, está assentado que:, *verbis*:

“O dispositivo citado tem fundamento na melhor técnica atuarial e no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo **art. 40 da CF/88**. Ao proibir a retirada dos recursos acumulados, a norma quer evitar a desconstituição do Fundo em Capitalização e garantir a manutenção do nível de capitalização do regime. **Seria um contrassenso permitir uma segregação de massa que viesse a reduzir o montante das reservas em capitalização, uma vez que, no serviço público, esse é o modelo de previdência social tecnicamente mais adequado, pois estruturado a partir das premissas, regras e instrumentos necessários a assegurar sua sustentabilidade no curto e no longo prazos, além de ser o modelo que melhor se compatibiliza com o princípio da economicidade e da eficiência.**” (grifos nossos).

29. Também desses dispositivos constitucionais decorre a inconstitucionalidade do art. 5º da mencionada Lei Complementar Estadual, oportunidade em que positivou:

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

30. Isso porque, para fins de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, o Benefício Especial, que foi criado pelo mesmo veículo normativo, em dispositivo não impugnado nesta oportunidade, apesar de não possuir caráter

previdenciário, vincula indiretamente a sua implementação aos recursos do Fundo Previdenciário – FUNDOPREV, o que caracteriza desvio de finalidade previdenciária.

31. Dessa forma, a realocação de recursos servirá para viabilizar o custeio indireto desse Benefício Especial, mediante mecanismo de reversão do dever garantidor das obrigações dos regimes financeiros previdenciários (LC nº 13.758/11, art. 19¹⁶), o que significa a utilização de recursos previdenciários para fins diversos, o que, por conseguinte, é vedado pelo **art. 167, inciso XII** da Constituição Federal, já comentado acima.

32. Nesta medida, a autorização contida no art. 4º e a previsão existente no art. 5º, da Lei Complementar Estadual ora impugnada, violam frontalmente o **art. 167, XII, da Constituição Federal**, uma vez que ao mesmo tempo esvazia os valores até então reunidos no Fundo Previdenciário e enfraquece do RPPS do Estado do Rio Grande do Sul, aplicando-lhe em fins diversos que não na previdência dos servidores gaúchos.

b) Da ausência de estimativa fidedigna de impacto orçamentário e financeiro. ADCT, art. 113.

33. O Projeto de Lei Complementar nº 148/2020, que deu origem à Lei Complementar Estadual nº 15.551/2020, ora impugnada, não obstante tenha sido

¹⁶ Art. 19. O Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas são garantidores das obrigações do Regime Financeiro de Repartição Simples e do Regime Financeiro de Capitalização, derivadas do dever de custeio dos valores devidos a título de proventos de aposentadoria, reforma, pensões e outros benefícios, concedidos e a conceder, inclusive a cobertura do déficit do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS –, no âmbito e na proporcionalidade dos respectivos custeios de inativos e pensionistas, conforme previsto na Lei n.º 12.909, de 3 de março de 2008.

acompanhado de Declaração do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal no sentido de que estaria de acordo com “os princípios de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, bem como da sustentabilidade fiscal”, não ofereceu estimativa fidedigna do impacto orçamentário e financeiro da medida.

34. Isto é, a Lei 15.511/2020 não detalhou minimamente um plano de saque dos fundos financeiros integrantes da carteira do FUNDOPREV Civil. O Decreto 55.451/2020,¹⁷ que a regulamentou, também não o fez. Isto é, nenhum dos diplomas normativos se desincumbiu do ônus de demonstrar, preliminarmente, a garantia da compatibilidade entre a liquidez dos ativos e obrigações do plano de benefícios, com a pretensão do saque de R\$ 1,8 bilhão amplamente anunciada pelo governo.

35. Este detalhamento decorre da necessidade de se demonstrar que a execução da lei complementar aprovada não gera deficit atuarial e que preserva o atendimento dos pré-requisitos necessários à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), atendendo à Resolução 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional (CMN).

36. A supressão dessas informações resulta na exposição do Estado a um duplo risco previsível e desarrazoado: (i) agravamento do deficit atuarial decorrente do desconhecimento a respeito da solvência e da liquidez dos investimentos remanescentes na carteira do FUNDOPREV Civil; e (ii)

¹⁷ O decreto se limitou a indicar observância de princípios conforme artigo 4º:

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

comprometimento da renovação do CRP, como consequência do desconhecimento se os saques podem desenquadrar a distribuição dos investimentos nos parâmetros exigidos pela Resolução 3.922/2010.

37. A Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial.

38. Do art. 46 do referido instrumento normativo¹⁸ extrai-se que, no âmbito

¹⁸ Art. 46. Poderão ser considerados como ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios do RPPS:

I - os valores dos recursos de que trata o art. 3º da Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, desde que:

- a) destacados contabilmente como investimentos;
- b) mensurados adequadamente, conforme normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público;
- c) aplicados em cumprimento aos limites, requisitos e vedações ali estabelecidos; e
- d) em caso de bens, direitos e demais ativos vinculados ao RPPS, desde que atendidos, no mínimo, os parâmetros previstos no art. 62 desta Portaria.

II - os valores dos créditos a receber reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS, exigindo-se, em relação aos créditos a receber do ente federativo, que:

- a) estejam por ele devidamente reconhecidos e contabilizados como dívida fundada com a unidade gestora do RPPS; e
- b) tenham sido objeto de termo de acordo de parcelamento celebrado entre ele e a unidade gestora do RPPS e tenha sido esse acordo encaminhado à Secretaria de Previdência, até a data focal da avaliação atuarial, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV.

§ 1º Os ativos garantidores do plano de benefícios deverão apresentar liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios do RPPS e deverão ser reconhecidos pelo seu valor contábil na data focal da avaliação, devidamente precificados para essa data.

§ 2º Em caso de alteração do critério contábil de precificação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, se tratados como mantidos até o vencimento ou para negociação, o ajuste positivo ou negativo será acrescido ou deduzido, respectivamente, para fins de equacionamento de deficit, por ocasião da avaliação atuarial, devendo ser observados os critérios estabelecidos por instrução normativa da Secretaria de Previdência.

§ 3º Para fins de apuração do resultado atuarial, nos termos do § 1º do art. 45, o montante de ativos garantidores, obtido por meio do somatório dos ativos elencados nos incisos I e II,

dos RPPS, existem ativos cuja função é garantir os compromissos dos planos de benefícios instituídos. Inclusive, em seu § 1º, exige-se que a liquidez desses ativos seja compatível com as obrigações do plano de benefícios.

39. Há uma associação intrínseca entre a liquidez dos ativos garantidores e o respectivo plano de benefícios. Não são elementos que possam ser livremente dissociados pela discricionariedade do administrador. Depreende-se, portanto, que, ocorrendo alterações em um dos polos dessa relação – liquidez dos ativos e obrigações dos planos de benefícios – há de se atestar a permanência da compatibilidade, sob pena dos ativos deixarem de ter a condição de “garantidores” estabelecida na norma.

40. Subtrair dos ativos essa condição de garantia das obrigações dos planos dos benefícios, portanto, implica agravar o deficit atuarial.

41. Portanto, o que se depreende dos atos normativos ora impugnados é a existência de omissão a respeito da compatibilidade entre liquidez e obrigações impactando negativamente na salvaguarda para evitar o deficit atuarial, expressa no §1º do art. 46 da Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda.

42. Tampouco o grau de liquidez dos recursos que compõem o FUNDOPREV Civil foi demonstrado para um exame preliminar. Entretanto, toda a carteira do deste Fundo se enquadra na condição de ativo garantidor e deve observar a

deverá ser líquido das obrigações constantes dos saldos das contas do passivo circulante na data focal da avaliação.

§ 4º Instrução normativa da Secretaria de Previdência poderá redefinir os parâmetros de que trata este artigo, em conformidade com as normas gerais de contabilidade aplicáveis ao Setor Público.

compatibilidade de liquidez com as obrigações do plano de benefícios.¹⁹

43. Neste cenário, uma vez que os planos e cronogramas de desinvestimentos garantidores da referida compatibilidade não foram definidos previamente, gerou-se uma autorização implícita de fabricação de deficit atuarial. Isso porque se torna impossível atestar a liquidez dos ativos que permanecerão no FUNDOPREV Civil, uma vez que se desconhece quais recursos serão sacados.

44. Além de autorizar a fabricação de deficit atuarial via omissão da compatibilidade entre liquidez dos ativos e obrigações do plano de benefícios, também se omitiu como ficaria a distribuição dos investimentos do FUNDOPREV Civil à luz dos limites estabelecidos pela Resolução 3.922/2010, com o saque de R\$ 1,8 bilhão.

45. Os limites da resolução para os investimentos do FUNDOPREV Civil estão estabelecidos em três grandes segmentos: Renda Fixa, Renda Variável e Investimentos no Exterior. O quadro anexo sintetiza os limites máximos previstos em cada segmento pela Resolução 3.922/2010 e a comparação com o FUNDOPREV Civil.

46. Assim, se a Lei 15.511/2020 ou o Decreto 55.451/2020 não indicam,

¹⁹ Resolução 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional:
Art. 3º Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:
I - as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;
II - os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;
III - as aplicações financeiras;
IV - os títulos e os valores mobiliários;
V - os ativos vinculados por lei ao regime próprio de previdência social; e
VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social

preliminarmente, como ocorrerá o desinvestimento de R\$ 1,8 bilhão, cabe examinar as hipóteses que atendam os limites da Resolução 3.922/2020.

47. A primeira delas seria o saque dos valores mantendo-se a atual proporcionalidade dos segmentos dos investimentos. Outra possibilidade seria iniciar pelos segmentos com maiores até aqueles com menores volumes de recursos, cotejando-se com os limites da resolução.

48. A Lei 15.511/2020 e o Decreto 55.451/2020 estão vinculados ao desinvestimento de R\$ 1,8 bilhão – constante na justificativa do então PLC 148/2020 – sem demonstrar para a carteira remanescente uma distribuição por segmento de investimento capaz de atender a Resolução 3.922/2020 e, ao mesmo tempo, garantir a compatibilidade de liquidez dos recursos.

49. Não foi atestada a ausência de conflito entre o desinvestimento de R\$ 1,8 bilhão e o atendimento da resolução. Assim, tanto a justificativa do saque – que induziu à aprovação do PLC 148/2020 – quanto os limites por segmento de investimento poderão ser frustrados.

50. A hipótese de frustração desses limites previstos nos arts. 7º, 8º e 9º-A da Resolução 3.922/2020 do CMN, compromete a obtenção do já referido Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) por violar o atendimento do inciso IV, art. 6º da Lei nº 9.717/98²⁰.

²⁰ Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

(...)

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional

51. Tampouco são atestados critérios mínimos e preliminares quanto à economicidade do desinvestimento de R\$ 1,8 bilhão na justificativa geradora da Lei 15.511/2020. Tomando-se a atual Taxa Selic de 2,0% a.a como referência de custo de oportunidade – uso alternativo do dinheiro –, verificam-se fundos com rentabilidade significativamente superior à do mercado nos últimos 12 (doze) meses, na carteira do FUNDOPREV Civil 1.²¹

52. As razões para o FUNDOPREV se desfazer desses ativos em período econômico recessivo não foram enfrentadas nas justificativas do PLC 148/2020. Muitos desses ativos vantajosos não poderão ser recomprados no atual contexto, prevalecendo a hipótese de desinvestimento, justificando o *periculum in mora*.

53. Ou seja, o que se pretende demonstrar nesta oportunidade é que a Lei 15.511/2020, mesmo que possua uma roupagem de possível regularidade com a apresentação de dados, utilizou-se de estudos propositalmente omissos, não enfrentando a integralidade dos dados e estudos que deveriam ser apresentados durante ao trâmite legislativo.

54. Nesta medida, verifica-se a existência de aspectos de relevante impacto financeiro que não foram abordados pelo instrumento normativo ora impugnado. A Constituição Federal, no art. 113 do ADCT, prescreve que “[a] proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

²¹ (i) Caixa Institucional FI Ações BDR Nível I : 68,39% a.a; (ii) Caixa Rio Bravo Fundo de Fundos FII – CXRI11: 60,11% a.a; (iii) S&P 500 investimento no exterior fundo de investimento em cotas de fundo Índice: 64,09% a.a; e (iv) IT NOW IMAT FUNDO de Índice – MATB11: 49,07% a.a.

55. Ocorre que este dever não se cumpre com a mera existência de relatórios ou notas técnicas que apresentem cálculos com o suposto impacto financeiro da proposta legislativa, mas depende da exposição de estimativa fidedigna destas repercussões econômicas.

56. No caso de proposições legislativas que versem sobre matéria previdenciária, sobretudo de servidores públicos, os estudos que devem ser apresentados para se atender ao requisito constitucional previsto no art. 113 do ADCT são aqueles previstos no art. 57²² da já mencionada Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda.

57. Conseqüentemente, a obrigação constitucional em comento não fora observada no âmbito da proposição e aprovação dos atos normativos questionados na presente ação, tendo em vista que silente a respeito de aspectos

²² Do estudo para instituição da segregação da massa

Art. 57. A implementação da segregação da massa deve contemplar a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação e manutenção, levando em consideração os impactos para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos, e estar embasada em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, que deverá demonstrar, além dos critérios previstos no art. 56:

- I - a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal para o ente federativo, na forma do art. 64;
- II - os resultados atuariais e respectivas projeções de receitas e despesas do RPPS por meio de cenários que possibilitem a comparação entre a implantação de plano de amortização e do modelo proposto de composição dos fundos para a segregação da massa;
- III - que a base cadastral contempla os dados de todos os beneficiários do RPPS;
- IV - que as hipóteses são aderentes às características da massa na forma prevista no art. 17;
- V - que os valores dos compromissos do plano de benefícios foram devidamente aferidos e que o plano de custeio a ser estabelecido assegura o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;
- VI - os bens, direitos e ativos a serem alocados ao Fundo em Repartição e ao Fundo em Capitalização, devendo ser observado que:
 - a) os recursos financeiros acumulados devem ser vinculados ao Fundo em Capitalização;
 - b) os recursos oriundos da compensação financeira entre os regimes previdenciários deverão ser alocados às respectivas massas; e
 - c) as receitas decorrentes dos termos de acordo de parcelamento existentes deverão ser apropriadas a cada fundo proporcionalmente aos valores das folhas de pagamento, sendo que os novos termos eventualmente firmados deverão ser elaborados distintamente.

VII - ter sido objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS.

§ 1º O estudo técnico a que se refere este artigo deverá ser encaminhado à Secretaria de Previdência para análise de sua adequação à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial, acompanhado da lei de instituição da segregação e dos documentos e informações previstos nos incisos I, III, IV, VI a VIII do art. 68.

como, por exemplo, o plano de saque dos fundos, a liquidez dos ativos e a distribuição dos investimentos.

58. Assim, também por violação ao art. 113, do ADCT da Constituição da República, tem-se que os arts. impugnados afiguram-se inconstitucionais.

III - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTS. 2º, *CAPUT*, I E II; 4º, *CAPUT*, §§ 1º E 2º; E 5º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 15.511, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E, POR ARRASTAMENTO, DO DECRETO Nº 55.451.

a) Do debate como condição formal ao exercício do direito fundamental ao devido procedimento de elaboração normativa.

59. O PLC nº 148/2020, que originou a Lei Complementar ora impugnada, fora proposto pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul no dia 10.07.2020²³ e submetido, na Assembleia Legislativa do Estado, sem qualquer fundamento, à tramitação em regime de urgência, segundo o qual o projeto deve ser apreciado em trinta dias, sob pena de ser incluído na ordem do dia, sobrestando a deliberação de qualquer outro assunto.

60. Isto é, desde sua propositura, o projeto de lei em comento desprestigia o amplo debate que o processo legiferante deveria observar, especialmente sendo objeto do ato normativo matéria que versa sobre direito social circunscrito no rol de direitos e garantias fundamentais, como é o caso da previdência social, à luz do art. 6º, *caput*, da Constituição Federal.

²³ Tendo sido sancionado no dia 24.08.2020, ou seja, em cerca de 30 dias úteis.

61. Mais ainda, a proposta de lei complementar em referência foi não apenas submetida à deliberação da Assembleia em regime de urgência, como o foi em meio ao estado de calamidade pública decretado em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID19 (novo Coronavírus), nos termos do Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020²⁴.

62. O cenário pandêmico, por sua vez, levou a Casa Legislativa à adoção de medidas de controle à difusão do coronavírus, principalmente, visando à observância das normas sanitárias de distanciamento social. Dentre elas, está a adoção do sistema de votação por meio de ambiente virtual, instaurada por meio da Resolução nº 3.204, de 19 de março de 2020.

63. Neste contexto, o que se observa é a fragilização do sistema deliberativo legiferante, na medida em que a discussão sobre as matérias submetidas à Assembleia Legislativa do Estado sofre impacto negativo e, conseqüentemente, deriva em um ato normativo viciado, posto que parcamente debatido.

64. Ou seja, a injustificada submissão do PLC 148/2020 à apreciação em regime de urgência, associada às restrições decorrentes das medidas de combate à pandemia, implicou a inexistência de qualquer debate responsável, racionalmente consistente e razoável com a **sociedade e a cidadania**, cerceadas que foram de ter acesso às dependências do parlamento gaúcho e, conseqüentemente, aos deputados, salvo por meio virtual, com todas as

²⁴ Declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências.

dificuldades inerentes a essa condição, em especial, de se conseguir agendamento com os parlamentares, agravado pelas crônicas deficiências dos serviços de *internet*.

65. Este mesmo debate consistente também restou prejudicado com os **integrantes** das Comissões de Constituição e Justiça, Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle e Comissão de Segurança e Serviços Públicos, tendo em vista a Resolução de Mesa nº 1658/2020, e suas posteriores renovações, que suspendeu o expediente externo nos setores das Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.²⁵

66. Um dos elementos estruturantes de um **Estado Democrático de Direito**, do princípio da dignidade da pessoa humana, do pluralismo político e do próprio princípio republicano, todos consagrados na condição de princípios e fundamentos no art. 1º, bem como nos art. 10, art. 40, caput, e § 22, incisos II, III, IV, VI e VII, e 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal, consiste na exigência de um *devido processo de elaboração normativa*, que, por sua vez, implica o correspondente **direito fundamental ao devido procedimento de elaboração normativa**.

67. Esses vetores sistêmicos estruturantes impõem aos mandatários eleitos, governantes e legisladores, o ônus de debater e fundamentar qualificada e adequadamente suas decisões, sobretudo naquelas dotadas de maior complexidade e impacto social, apresentando as premissas empíricas confiáveis,

²⁵ A primeira medida, do dia 13 de março de 2020, estabeleceu o fechamento da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ao público externo. “Art. 2.º [...] § 1.º Fica suspenso o acesso do público externo às Sessões Plenárias, às reuniões de Comissões e aos demais eventos Parlamentares”, da Resolução nº 1.658/2020.

transparentes, acessíveis e controláveis:

- (i) por parte da soberania, o Povo;
- (ii) por grupos específicos, quando a racionalidade subjacente exige conhecimento técnico-científico e qualificação no encaminhamento prévio da participação e do debate, como é o caso da legislação em matéria de previdência social, e
- (iii) pelo próprio Poder Judiciário quando, por exemplo, é chamado a definir o peso abstrato de cada princípio jurídico estabelecido na Constituição Federal de 1988.²⁶

68. Nesse sentido, é a precisa doutrina de Ana Paula de Barcellos, quando afirma que mais do que uma mera conveniência política ou sugestão moral, há um direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa, exigível daqueles que se propõem a edição de normas, baseado em dois eixos, *verbis*:

O primeiro eixo parte da perspectiva da pessoa humana: o respeito a que ela faz jus e os direitos de que é titular, e com os quais os Estados democráticos e o brasileiro em especial estão comprometidos. Na perspectiva da pessoa humana, a fundamentação do DPEN decorre de dois argumentos distintos. Em primeiro lugar, do direito fundamental autônomo titularizado por cada pessoa de receber justificativas em relação aos atos de autoridades públicas que lhe afetem de algum modo. Em segundo lugar, o

²⁶ Segundo Robert Alexy, a ponderação de valores deve ser conduzida à luz do exame (i) do peso abstrato dos princípios em conflito, (ii) da intensidade de interferência, no princípio oposto, que se faz necessária para a preservação da eficácia de um direito fundamental, e (iii) **da confiabilidade das premissas empíricas, nas quais se fundam as afirmações a respeito da configuração de violação ou de promoção da efetividade de uma norma fundamental** (ALEXY, Robert. *On balancing and subsumption: a structural comparison*, In: *Ratio Juris*, v. 16, nº 4, 2003, p. 433-449) e RE 363889/DF. (grifamos)

fundamento do DPEN é extraído dos demais direitos fundamentais, já que a ação estatal destina-se em última análise a assegurar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos. Essa atividade deve ser levada tão a sério quantos são sérios seu objetivo e os direitos fundamentais em si: a necessidade de apresentar justificativa para a atividade estatal é um elemento essencial da diligência com que essa atividade deve ser desempenhada. O segundo eixo parte de uma perspectiva diversa, ainda que correlata: as opções acerca da organização do Estado adotadas pelo sistema constitucional brasileiro. Paralelamente ao fundamento do devido procedimento na elaboração normativa que decorre dos direitos da pessoa humana sob várias perspectivas, o certo é que a formatação do Estado brasileiro, e as opções acerca de como o poder político deve ser exercido, repercute sobre a produção normativa e lhe impõe o dever de justificção. O que se vai demonstrar, portanto, é que **o devido procedimento na elaboração normativa é uma decorrência lógica das opções constitucionais no particular, das mais gerais – como os princípios republicanos, democrático, o Estado de Direito e a garantia do devido processo legal – às mais específicas, como as regras que tratam do próprio processo legislativo e da publicidade.**²⁷

(grifos nossos)

69. Na mesma linha doutrinária, registre-se que, no direito estrangeiro, a consistência deliberativa tem sido exigida pela Corte Constitucional da Colômbia, que possui uma série de decisões que estabelecem o “*dever de deliberação mínima*”.

70. Em razão desse princípio, a referida Corte Constitucional exige respeito ao que chamam de “*princípio da consecutividade*”, de acordo com o qual **cada iniciativa de lei deve vir precedida de amplos debates e crivo analítico das suas**

²⁷ Direito Fundamentais e Direito à Justificativa, Devido Procedimento na Elaboração Normativa, 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2017, págs. 91-2.

premissas fáticas para se converter em lei.²⁸

71. Nesse mesmo contexto, é possível referir a decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, datada de 09 de fevereiro de 2010, versando sobre a legitimidade constitucional de reforma no sistema de proteção social, em que aspectos de ampla reforma legislativa do código de proteção social (a chamada legislação Hartz IV), foram declarados incompatíveis com a ordem social, pois estariam – entre outros pontos – afetando a garantia do mínimo existencial, além de **o legislador não ter observado o seu dever de transparência**, deixando de demonstrar de forma clara e acessível ao cidadão, **os critérios** que levaram ao estabelecimento do valor dos benefícios sociais.²⁹

72. Nesta medida, a aprovação de Legislação Complementar nos termos ora descritos, ao impedir o debate qualificado em torno de questão de relevância social e econômica, como é o caso do regime de previdência dos servidores do Estado, deu-se em frontal violação ao direito fundamental ao devido

²⁸ “Si bien el principio de consecutividad debe entenderse como (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado pruseto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración, por lo que para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que guarden relación de conexidade con lo discutido con anterioridad, correspondiéndole al demandante indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad – claramente identificada en la demanda – es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras”. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-277 de 2011, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (12.04.2011)

²⁹ Sarlet, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas considerações. Espaço Jurídico *Journal of Law*. Joaçaba, v. 16, n. 2, jul/dez. 2015, p. 473.

procedimento de elaboração normativa, em vício formal passível de controle por meio da presente ação.

b) Da participação dos servidores na discussão e deliberação a respeito de seus interesses previdenciários. Art. 6º, 10 e 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal

73. No mesmo sentido, a proposta legislativa aprovada, que guarda alta complexidade e exigência de conhecimento técnico-científico ao mesmo tempo amplo e específico, como o previdenciário, financeiro e o atuarial, não assegurou a garantia democrática de **participação real, concreta e efetiva da representação do servidor público**, como elemento de qualificação do debate e crivo das premissas empíricas para formação da vontade estatal que afetará direta e sensivelmente seus interesses previdenciários.

74. Tem-se, portanto, por violados os comandos dos **art. 6º, 10 e 194, parágrafo único, VII, da Constituição Federal**, segundo os quais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

[...]

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

75. A estruturação da referida garantia constitucionalmente assegurada foi reproduzida, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da própria Constituição Estadual,³⁰ que a concretizou na legislação infraconstitucional³¹, mediante estruturação da unidade gestora do RPPS/RS, denominada IPE Prev.³²

76. Nesse sentido, para fins de administrar, gerenciar, operacionalizar e planejar, tanto no presente como no futuro, o RPPS/RS, inclusive quanto ao

³⁰ Art. 41. O RPPS/RS tem caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição do Estado e dos servidores civis e dos militares, ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

§ 2.º Os órgãos colegiados do órgão gestor único serão compostos paritariamente por representantes dos segurados e do Estado, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

³¹ Lei Complementar nº 15.143.

³² Art. 1º O Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, Autarquia criada pelo Decreto nº 4.842, de 8 de agosto de 1931, na qualidade de gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS –, passa a utilizar a denominação IPE Prev, reclassificado para categoria especial e reestruturado nos termos desta Lei Complementar.

equilíbrio financeiro e atuarial, e gerir os fundos e recursos arrecadados³³, fora instituído, como órgão de deliberação superior, o Conselho de Administração³⁴ que, na sua composição, tem garantida a representação paritária dos servidores³⁵, e é a quem foi atribuída a competência, entre outras, de atuar como Conselho de Administração dos fundos previdenciários; analisar a política de investimentos e acompanhar as metas financeiras e atuariais.³⁶

77. Essa estruturação está em consonância com **art. 40, caput**³⁷, e **§ 22, e incisos**

³³ Art. 2º Ao IPE Prev, na qualidade de gestor único do RPPS/RS, compete:

I - a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS/RS;

(...)

IV - a gestão dos fundos e recursos arrecadados;

(...)

VI - o planejamento do RPPS/RS, tanto no presente quanto no futuro, através da compilação de dados e informações previdenciárias, de estudos e de ações coordenadas entre os Poderes do Estado que projetem a efetivação de seus deveres previdenciários e do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime

³⁴ Art. 5º O Conselho de Administração é o órgão de deliberação superior, ao qual compete:

³⁵ Art. 6º O Conselho de Administração é composto, paritariamente, por 15 (quinze) membros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, escolhidos na seguinte forma:

(...)

II - pelos representantes dos servidores do Estado do Rio Grande do Sul, entre segurados do RPPS/RS: a) 6 (seis) membros titulares e respectivos suplentes eleitos paritariamente, pelas entidades que compõem a União Gaúcha de Defesa da Previdência Social e Pública, pela Federação Sindical de Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERGS/Sindicato – , nos termos da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004;

³⁶ Art. 5º O Conselho de Administração é o órgão de deliberação superior, ao qual compete:

(...)

III - atuar como Conselho de Administração dos fundos previstos nas Leis Complementares n.os 13.757 e 13.758, ambas de 15 de julho de 2011 – FUNDOPREV/MILITAR e FUNDOPREV, respectivamente, bem como de outros fundos previdenciários que venham a ser criados;

IV - analisar e aprovar a política de investimentos encaminhada pela Diretoria Executiva;

(...)

IX - acompanhar as metas financeiras e atuariais e os indicadores de gestão definidos nos planos de ação;

³⁷ 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

III, IV, VI e VII, da Constituição Federal³⁸, e com sua respectiva concretização definida pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada agora como lei complementar pela EC nº 103/19³⁹, que, em interpretação sistemática, atribui à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, a competência para estabelecer os parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária, a organização e funcionamento, relativos a custeio, atuária, 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.⁴⁰

78. No exercício da referida competência, foi expedida a Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018, que, no Capítulo XV, art. 57, inciso VII, ao versar sobre o

servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

³⁸ § 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:

(...)

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial

(...)

VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial;

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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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:

(...)

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;

equacionamento do deficit atuarial, como um dos **requisitos para a instituição da segregação de massas**, impõe a **submissão da proposta à apreciação do Conselho Deliberativo do RPPS**.⁴¹

79. Importante se destacar aqui que, em que pese tenha ocorrido a manifestação técnica do IPE Prev no bojo do processo legislativo da Lei Complementar n. 15.511/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, **o seu Conselho de Administração, que é o seu único órgão paritário e com representação dos demais poderes e órgãos autônomos do Estado**⁴² – logo aquele que atende às **previsões constitucionais – não foi consultado previamente no âmbito da tramitação das normas aqui impugnadas.**

80. A reestruturação do FUNDOPREV foi encaminhada ao parlamento gaúcho sem exame prévio pelo Conselho de Administração, órgão de deliberação superior. A manifestação desse órgão ocorreu posteriormente à publicação da Lei Complementar nº 15.511/2020, onde se acolheu de forma unânime o parecer do

⁴¹ Art. 57. A implementação da segregação da massa deve contemplar a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação e manutenção, levando em consideração os impactos para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos, e estar embasada em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, que deverá demonstrar, além dos critérios previstos no art. 56:

(...)

VII - ter sido objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS.

⁴² Art. 6º O **Conselho de Administração** é composto, paritariamente, por 15 (quinze) membros titulares e respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, escolhidos na seguinte forma:

I - **pelos Poderes, órgãos e entidades autônomas**, preferencialmente entre segurados do RPPS/RS: a) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Governador do Estado; b) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Presidente do Tribunal de Justiça; c) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa; d) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Procurador-Geral de Justiça; e) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Presidente do Tribunal de Contas; e f) 1 (um) membro titular e respectivo suplente, indicados pelo Defensor Público-Geral;

II - **pelos representantes dos servidores do Estado do Rio Grande do Sul, entre segurados do RPPS/RS**: a) 6 (seis) membros titulares e respectivos suplentes eleitos paritariamente, pelas entidades que compõem a União Gaúcha de Defesa da Previdência Social e Pública, pela Federação Sindical de Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERGS/Sindicato –, nos termos da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004;

Conselheiro Relator, indicado pelo Tribunal de Contas e atualmente Diretor-Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no seguinte sentido:

“Em face ao exposto, considerando que a Lei Complementar nº 15.511/2020, no que tange à revisão da segregação da massa e à reestruturação dos fundos previdenciários, vai de encontro ao arcabouço jurídico normativo, violando preceitos constitucionais, legais e regulamentares, bem como os fundamentos e as melhores práticas atuariais, proponho a este Conselho de Administração:

1) **Reprovar a revisão da segregação da massa e reestruturação dos fundos previdenciários, nos moldes propostos pela LC nº 15.511/2020;**

2) Encaminhar proposição ao Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul no sentido de que se abstenha de implantar a revisão da segregação da massa, enquanto não sobrevier a aprovação da Secretaria da Previdência;

3) Propor ao Tribunal de Contas do Estado a realização de Inspeção Especial para a análise e apreciação dos temas versados neste expediente, no âmbito e à luz de suas competências constitucionais e legais, dentre as quais a concessão de medida cautelar visando a obstar o iminente desinvestimento dos recursos alocados no Regime Financeiro de Capitalização – FUNDOPREV, na forma prevista no Decreto Estadual nº 55.451/2020. (grifos nossos)

81. Evidencia-se, pois, que não tendo a proposta legislativa sido apreciada previamente pelo Conselho de Administração, no qual se encontra a representação dos servidores que serão diretamente afetados pela inovação normativa, obstando conseqüentemente a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação, em especial, a consistência dos estudos técnicos de impacto financeiro, patrimonial e atuarial, as normas ora impugnadas violaram os **artigos 10, 40, caput, e § 22, e incisos III, IV, VI e VII, e 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal.**

IV – DA MEDIDA LIMINAR.

82. Conforme estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, o Pleno desta Eg. Corte pode conceder liminar *inaudita altera pars* em caso de excepcional urgência, sendo que, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil⁴³ (“CPC”), faz-se necessário evidenciar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

83. Assim, são flagrantes as violações perpetradas pelos dispositivos impugnados na Lei Complementar nº 15.511/2020 e, por arrastamento, do Decreto nº 55.451, notadamente dos **artigos 1º, caput, 1º, incisos III e IV, 10, 40, caput, e § 22, incisos II, III e IV, 167, XII, e 194, parágrafo único, inciso VII, todos da Constituição Federal, 249, e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, atentando contra o equilíbrio financeiro e atuarial, à vedação da transferência dos recursos do fundo em capitalização para o fundo em repartição, para alocação em finalidades diversas do visado pelo sistema previdenciário ao qual foi criado, à obrigação de apresentação de estimativa fidedigna de impacto orçamentário e financeiro da medida, bem como em detrimento do direito fundamental ao devido procedimento de elaboração normativa, com o impedimento do amplo debate e da forma técnica-legal-procedimental exigida para a aprovação de ato normativo que impacta o direito fundamental previdenciário e com o desprezo à participação real da representação do servidor público.

84. Portanto, nos termos da argumentação exposta ao longo da presente exordial, mostra-se evidente, o *fumus boni iuris*.

⁴³ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

85. Ademais, conforme previsão temporal contida nos arts. 6º e 7º, da Lei nº 15.511/2020 e do Decreto nº 55.451/2020, respectivamente, estes instrumentos normativos entram em vigor:

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

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

86. Assim, uma vez que publicados no Diário Oficial de 24.08.2020, os atos impugnados já produzem efeitos e podem ser utilizados como fundamento para o esvaziamento do Fundo Previdenciário.

87. Isto é, os recursos arrecadados durante nove anos e que hoje constituem o fundo do RPPS dos servidores do Estado, diante da autorização concedida no art. 4º da Lei Complementar impugnada – utilização destes valores para pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples –, podem se esvair nos próximos meses.

88. Trata-se, portanto, de risco de dano não apenas grave, mas irreparável, motivo pelo qual há notável urgência no caso em tela.

89. Nesse patamar, caso não se suspenda imediatamente o dispositivo mencionado, este – em que pese a manifesta inconstitucionalidade – terá o condão de, concretizado no ordenamento legal, permitir o depauperamento do FUDOPREV, medida que merece atenção imediata deste Pretório Excelso.

90. É notório, portanto, o *periculum in mora*.

91. Dessa forma, demonstrada a presença dos requisitos autorizadores, a concessão de liminar para suspender a eficácia do art. 4º, da Lei Complementar Estadual nº 15.511/2020, é medida essencial ao cumprimento da Constituição da República de 1988.

V – DA CONCLUSÃO.

92. Ante o exposto, frente à flagrante inconstitucionalidade narrada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, requer:

- a. A concessão da **medida cautelar *inaudita altera pars***, com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, **para suspender imediatamente a eficácia do art. 4º, da Lei Complementar nº 15.511/2020 do Estado do Rio Grande do Sul;**
- b. A notificação sucessiva do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emitam parecer, nos termos do art. 103, §§1º e 3º, da CF/88, e do art. 8º, da Lei nº 9.868/99.
- c. Ao final, a **procedência do pedido de mérito para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, *caput*, I e II; 4º, *caput*, §§ 1º e 2º; e 5º da Lei Complementar nº 15.511, do Estado do Rio Grande do Sul e, por arrastamento, do Decreto nº 55.451, que o regulamenta.**

93. Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 23 de setembro de 2020.

Eugênio José Guilherme de Aragão
OAB/DF 4.935

Angelo Longo Ferraro
OAB/DF 37.922

Marcelo Winch Schmidt
OAB/DF 53.599

Miguel Filipi Pimentel Novaes
OAB/DF 57.469

Carolina Freire Nascimento
OAB/DF 59.687

Rachel Luzardo de Aragão
OAB/DF 56.668