

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202011129002064

INTERESSADO: GOIÁS PREVIDÊNCIA - GOIASPREV

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1563/2020 - GAB

EMENTA:
CONSTITUCIONAL.
PREVIDENCIÁRIO.
IMUNIDADE DE
CONTRIBUIÇÃO
PREVIDENCIÁRIA.
REVOGAÇÃO EXPRESSA.
EFEITOS. ENTENDIMENTO
DO TJ-GO. MANUTENÇÃO
DE NORMA REVOGADA.
IMPOSSIBILIDADE.
CONTEXTO PANDÊMICO.
NECESSIDADE DE
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA.
INCONSTITUCIONALIDADE
CIRCUNSTANCIAL. NÃO
CONFIGURAÇÃO.
DESPACHO REFERENCIAL.

1. Autos iniciados com o **Despacho nº 2170/2020 GAB** (000012844613), no qual o Presidente da Goiás Previdência (GOIASPREV) solicita reexame do **Despacho nº 512/2020 GAB** (000012844540) desta Procuradoria-Geral, ao argumento de superveniência da situação de emergência em saúde pública no Estado, questionando, assim, a possibilidade de o art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 77/2010, ter aplicação estendida até o final deste exercício financeiro.

2. A questão foi inicialmente analisada pelo **Parecer GEJUR nº 65/2020** (000012898744), da Procuradoria Setorial da GOIASPREV, com opinião pela impossibilidade jurídica de manutenção do § 7º do art. 23 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, reafirmando a orientação contida no **Despacho nº 512/2020 GAB**. Aduziu, ademais, que a análise de conveniência da manutenção da imunidade - diante do contexto hodiernamente vivido - deve levar em conta a queda na arrecadação gerada pela paralisação de várias atividades, em face da exigência de novos investimentos na saúde pública. Por fim, à vista do arcabouço dos princípios constitucionais destacou que, enquanto o princípio da dignidade da pessoa humana deveria ser analisado em momento anterior à promulgação da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019, o princípio da isonomia reforçaria a impossibilidade de manutenção da imunidade, pois a revogação da norma para os militares impediria a sua preservação apenas para os servidores civis; além disso, o princípio da legalidade limitaria a atuação do Estado àquilo que foi autorizado por Lei.

3. Posteriormente, aquela Procuradoria Setorial aduziu manifestação complementar, por meio do **Parecer GEJUR n° 151/2020** (000014436768), informando o conteúdo de uma decisão judicial de 1° grau (000014436746) que reconheceu o direito à isenção de contribuição previdenciária, nos termos do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual n° 77/2010. Após reafirmar seu posicionamento pessoal no sentido acima, alertou para que os argumentos utilizados na sentença sejam considerados na rediscussão da orientação precedente desta instituição, tendo em vista que a fixação de entendimento jurisprudencial contrário ao posicionamento desta Procuradoria-Geral poderia importar em relevante prejuízo aos cofres públicos. Por último, enfatizou o equívoco da sentença ao afirmar a aplicação do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual n° 77/2010, aos militares, tendo em vista a incompatibilidade desta norma com o Decreto-Lei n° 667/69, notadamente o disposto nos arts. 24-C, 24-D e 24-E.

4. Então, a Procuradoria Setorial produziu nova manifestação complementar, por meio do **Despacho n° 995/2020 GEJUR** (000014669623), informando o conteúdo do acórdão (000014669932) que reformou parcialmente a sentença, e reconheceu a revogação da isenção da contribuição previdenciária a partir de 21/12/2019, data da entrada em vigor da EC Estadual n° 65/2019.

5. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

6. A reforma operada pela Emenda Constitucional n° 103/2019 não trouxe apenas mudanças paramétricas dos benefícios previdenciários - tal como ocorreu nas reformas previdenciárias pretéritas (EC n° 20/98 e EC n° 41/2003) -, mas operou verdadeira mudança paradigmática do regime previdenciário brasileiro. As alterações sensíveis e estruturais podem ser observadas, entre outras, pela redução de matérias tratadas pela Constituição (*desconstitucionalização*), bem como pela ampliação do âmbito de competência estadual e municipal (CF, art. 40, §§ 1º, 3º, 7º, 19, entre outros); também, a clara retirada dos militares do regime próprio dos servidores (CF, art. 22, XXI), passando a pertencer a um “*sistema de proteção social*”, disciplinado pelas normas gerais dispostas no Decreto-Lei n° 667/69 c/c Lei n° 13.954/2019; e, finalmente, a busca por maior responsabilidade financeira na gestão dos regimes próprios, prezando-se, com maior intensidade, pelo equilíbrio atuarial e financeiro (CF, art. 40, § 22, c/c art. 9º, EC n° 103/2019).

7. A reforma constitucional, como já ressaltado por esta Procuradoria-Geral (**Despacho n° 512/2020 GAB¹**), provoca o efeito revogatório das normas constitucionais e infraconstitucionais que sejam materialmente contrárias às novas disposições, bem como o efeito sistemático de reinterpretção das normas que permanecem em vigor². Acerca da questão destes autos, reforço que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás seguiu a mesma linha interpretativa perflhada nesta Procuradoria-Geral, no sentido de que ocorrera a revogação expressa do benefício da imunidade tributária operada pelo art. 6º, V, da Emenda Constitucional Estadual n° 65/2019, bem como pelo referendo, no âmbito estadual, das alterações promovidas pela EC n° 103/2019 (art. 36, II, c/c art. 35, I). Aliás, resalto que a decisão proferida na Apelação Cível n° 5328365.28.2017, rel. Des. Carlos Alberto França (000014669932), menciona outras decisões no mesmo sentido, tais como:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. RECURSO SECUNDUM EVENTUM LITIS. SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA EM RAZÃO DE MOLÉSTIA GRAVE. ARTIGO 40, § 1º DA CF/88. REVOGAÇÃO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019, RATIFICADA PELA EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL N° 65/2019. REFORMA PARCIAL DA LIMINAR.

1. O agravo de instrumento é um recurso secundum eventum litis, razão pela qual o Tribunal de Justiça deve limitar-se ao exame do acerto ou desacerto da decisão atacada, sem analisar questões meritórias ou matérias não apreciadas pelo juízo a quo, sob pena de supressão de instância. 2. Com a Reforma da Previdência, imposta por meio da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, o benefício da isenção da contribuição previdenciária, previsto no § 21 do artigo 40 da Carta Magna, foi revogado, motivo bastante para reformar a decisão agravada, que deferiu a benesse em comento. 3. RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO." (TJGO, Agravo de Instrumento (CPC) 5191972-50.2020.8.09.0000, Rel. Des. GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO, 5ª Câmara Cível, julgado em 10/07/2020, DJe de 10/07/2020).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO INDÉBITO. DOENÇA INCAPACITANTE. ISENÇÃO SOBRE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REVOGADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. DECISÃO RETIFICADA.

1. Em se tratando o agravo de instrumento de um recurso secundum eventum litis, deve se limitar à análise do acerto ou desacerto da decisão atacada, merecendo reforma a decisão tão somente quando se afigurar manifestamente ilegal, arbitrária ou teratológica. 2. O benefício da isenção do recolhimento da Contribuição Previdenciária até o dobro do teto

do RGPS, em virtude de o requerente, ora agravado, ser portador de doença grave, foi revogado pela reforma da previdência, instituída pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. 3. Nesse sentido, na esteira do entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido a regime jurídico de servidores públicos. 4. Destarte, a alíquota de contribuição previdenciária incidirá sobre os valores que ultrapassarem o teto do RGPS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO." (TJGO, Agravo de Instrumento (CPC) 5141718-73.2020.8.09.0000, Rel. Des. CARLOS ROBERTO FAVARO, 1ª Câmara Cível, julgado em 16/06/2020, DJe de 16/06/2020).

8. Nesta perspectiva, e considerando que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás compartilhou do mesmo entendimento adotado por esta Casa no **Despacho nº 512/2020 GAB** (000012844540), **deixo de apreciar** a questão à luz dos argumentos utilizados na sentença de 1º grau (000014436746) e **reafirmo os mesmos termos desta orientação**³.

9. Avanço, então, à questão suscitada acerca da possibilidade de aplicação do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, **até o final deste exercício financeiro**. À vista do reconhecimento da revogação deste dispositivo - provocando sua exclusão do ordenamento jurídico -, a sua produção de efeitos jurídicos dependeria de uma norma que conferisse tal eficácia. Contudo, tendo em vista que a EC Estadual nº 65/2019 não possui cláusula de vacância, seu efeito revogatório produziu efeitos imediatos (art. 6º, V, c/c art. 7º). Com isso, o fim pretendido pelo consulente dependeria de atuação legislativa.

10. Como alternativa poder-se-ia suscitar a inconstitucionalidade da cláusula revogatória da EC Estadual nº 65/2019 (art. 6º, V), a ser reconhecida pelo Poder Judiciário (CE, art. 46, VIII, "a") ou pelo próprio Chefe do Poder Executivo⁴. Todavia, esta não nos parece ser uma medida recomendável.

11. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás não forneceu qualquer sinalização (*signaling*)⁵ de que a revogação do benefício da imunidade padeceria de inconstitucionalidade, tampouco que as circunstâncias da pandemia levariam ao julgamento neste sentido - destacando-se que todos os julgados colacionados são posteriores à declaração da situação de emergência sanitária. Por outro lado, os julgados reforçam a ausência de direito adquirido ao regime jurídico *previdenciário*, o que fortalece a constitucionalidade da cláusula revogatória.

12. Também, não é recomendável que o Chefe do Poder Executivo oriente pelo descumprimento da cláusula revogatória da EC Estadual nº 65/2019 (art. 6º, V) - durante apenas um exercício financeiro -, o que geraria o efeito prático da manutenção da eficácia jurídica do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010.

13. É certo que a jurisprudência do STF evoluiu ao longo do tempo, admitindo certa flexibilização no tradicional efeito da declaração de inconstitucionalidade de uma norma -*reconhecimento da nulidade de pleno direito com efeitos retroativos* -, a partir da utilização de técnicas de julgamento de modulação de efeitos temporais (art. 27 da Lei nº 9.868/99), bem como técnicas mais sofisticadas como a "*declaração da lei ainda constitucional*" (HC 70.514, rel. min. Moreira Alves, j. 23/3/94) ou a *declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade*⁶. Nesta perspectiva, a questão posta na consulta muito se aproxima da ideia de *inconstitucionalidade circunstancial*, na qual, embora se reconheça a validade da norma para sua incidência em geral, "*ao ser confrontado com determinadas circunstâncias concretas, produz uma norma inconstitucional*"⁷. É dizer, seria a revogação da imunidade uma conduta constitucional para as situações em geral, mas as circunstâncias da pandemia acarretariam a sua inconstitucionalidade durante este período?

14. A resposta é negativa. Esta linha argumentativa não tem obtido êxito perante o STF, tal como se vê com o indeferimento liminar das ADI nºs 6359⁸, 6371⁹ e 6379^{10 11}; contudo, o STF acolheu este raciocínio perante a ADI nº 6357 (rel. min. Alexandre de Moraes, j. 29/03/2020¹²), afastando a incidência de determinados dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 durante o período da pandemia.

15. Em relação ao caso aqui tratado, a manutenção da norma já revogada geraria uma drástica ruptura na unidade e coerência do sistema jurídico¹³ (*princípio da segurança jurídica*), haja vista que as modificações estruturais promovidas pela EC nº 103/2019 c/c EC Estadual nº 65/2019 contaram com a sua revogação expressa. Em decorrência disso, realço os apontamentos dos **Pareceres GEJUR nºs 65 e 151/2020**¹⁴, acerca da impossibilidade de

aplicação do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, aos militares, de forma que a conservação da imunidade apenas aos servidores civis importaria em violação ao *princípio da isonomia* (CF, art. 5º, *caput*).

16. Além disso, é certo que o *princípio da dignidade humana*, para além da sua função informadora, é norma com conteúdo jurídico mínimo¹⁵ que conta com posição axiológica privilegiada na Constituição Federal (CF, art. 1º, III). Contudo, a sua convivência com outras normas e valores deve ocorrer de maneira ponderada, tais como os *princípios da solidariedade*¹⁶ (CF, art. 3º c/c art. 40, *caput*) e *da segurança jurídica*. Outrossim, a ausência de uma justificativa clara para a (difícil) definição do critério temporal de manutenção da imunidade, retira a necessária correlação da medida com o fim pretendido pelo consulente. Também, a insegurança jurídica gerada e os impactos financeiros da queda na arrecadação gerada pela paralisação de várias atividades, em face da exigência de novos investimentos na saúde pública, demonstram a desproporcionalidade da medida proposta. Diante deste panorama, não há argumentos suficientes para o reconhecimento da *inconstitucionalidade circunstancial* da cláusula revogatória da imunidade de contribuição previdenciária (o que acarretaria o efeito prático de manutenção da imunidade durante o período indicado, independentemente de alteração legislativa). Portanto, não é juridicamente possível a manutenção, ainda que temporária, do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010.

17. Em razão do exposto, **aprovo, com acréscimos**, as citadas manifestações opinativas da Procuradoria Setorial da GOIASPREV. Assim, **reafirmo** a orientação contida no **Despacho nº 512/2020 GAB**, bem como **oriento** pela impossibilidade jurídica de aplicação do art. 23, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, **até o final deste exercício financeiro**, por se tratar de norma revogada.

18. Orientada a matéria, encaminhem os presentes autos à **Goiás Previdência, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** (instruída com cópia dos **Pareceres GEJUR nºs 65/2020 e 151/2020** e do presente Despacho) os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais e Setoriais da administração direta e indireta**, além do **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ *Processo administrativo nº 202011129001436.*

² “A aprovação de uma emenda constitucional pode também gerar importantes efeitos sistêmicos, impondo mudanças na interpretação de outros preceitos constitucionais que ela não revogou. Um bom exemplo é fornecido pela EC 16/97, que alterou a redação do art. 14, §5º, da Constituição, introduzindo entre nós a possibilidade de uma reeleição sucessiva para os cargos de chefia do Executivo nos planos federal, estadual e municipal. Tal dispositivo passou a conviver com o disposto no art. 14, §7º, da Carta, que prevê a inelegibilidade do cônjuge e de parentes de até segundo grau das mesmas autoridades, para cargos na circunscrição em que estas foram eleitas.” (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.)

³ *Conclusão posta de forma objetiva pelo Despacho GAB nº 512/2020: “1) O § 7º do art. 23 da Lei Complementar nº 77/2010 não mais vigora, em função da entrada em vigor da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 e da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019; 2) Os beneficiários de decisões administrativas e judiciais já transitadas em julgado que lhes garantiam o direito à tributação apenas da parcela dos benefícios previdenciários que superassem o teto do RGPS devem passar a contribuir na forma do § 18 do art. 97 da Constituição Estadual, porquanto estamos a cuidar de relação de trato sucessivo, sendo que as decisões tinham por fundamento jurídico regra atualmente inexistente no ordenamento, ou seja, trata-se da aplicação da cláusula rebus sic stantibus; e, 3) A supressão da imunidade tributária em questão deverá respeitar a anterioridade nonagesimal (90 dias), a contar da publicação da Emenda Constitucional Estadual nº 65/2019, ocorrida em 30.12.2019.”*

⁴ *ADI 221 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 29/03/1990; REsp 23121, rel. min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, j. 06/10/1993. Em doutrina: BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.*

5 “Há, por outro lado, uma técnica preparatória para a revogação de precedentes denominada de sinalização (signaling). Por meio dela, o tribunal, percebendo a desatualização de um precedente, anuncia que poderá modificá-lo, fazendo com que ele se torne incapaz de servir como base para a confiança dos jurisdicionados. De acordo com a doutrina, uma das utilidades dessa técnica é a de servir à moldagem da eficácia temporal quando o precedente for efetivamente revogado, atuando como parâmetro inicial da revogação prospectiva.” (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil. 11 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016).

6 Análise detalhada das técnicas de decisão no juízo de controle de constitucionalidade: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

7 BARCELLOS, Ana Paula de. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

8 <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884990>>

9 <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5888266>>

10 <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5890830>>

11 Inclusive, os autores das referidas ADI's publicaram artigo de opinião na defesa da tese: FREIRE, Alonso; FRAZÃO, Carlos Eduardo; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; RUFINO, Victor Santos. O fenômeno da inconstitucionalidade circunstancial. <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-fenomeno-da-inconstitucionalidade-circunstancial-25042020>>

12 <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>>

13 “A coerência não é condição de validade, mas é sempre condição de justiça do ordenamento.” (BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. 2 ed. São Paulo: EDIPRO, 2014).

14 Muito bem destacado no Parecer GEJUR n° 151/2020 (202011129002064): “11 - Em primeiro lugar, a Lei n° 13.954/2019 englobou a reestruturação da carreira militar e inovou com a instituição do denominado Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas. Assim, nos termos do Art. 24-E, parágrafo único, incluído no Decreto-Lei n° 667, de 2 de julho de 1969: não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Vejamos: (...) 12 - Assim, a alegada ausência de Lei específica estadual, conforme fundamentado pelo MM. Juiz, não altera o fato de não mais ser aplicado aos militares o Regime Próprio da Previdência Social. 13 - Observe que o art. 24-E, acima transcrito, faz menção à lei específica do ente federativo, que “estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio”. Ou seja, não poderia ter qualquer interferência quanto à aplicação do RPPS para eventual isenção de Contribuição Previdenciária. 14 - Desse modo, com o advento da legislação nacional (Lei n° 13.954, de 2019) que prevê a submissão dos militares estaduais ao Sistema de Proteção Social ali descrito, não há mais que se cogitar da possibilidade de isenção da contribuição previdenciária para os Policiais Militares, ativos, inativos ou seus pensionistas, nos moldes previstos na Lei complementar n° 77/2010 (Legislação do RPPS estadual goiano), diante da expressa vedação de aplicação de qualquer legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, e, notadamente diante da ausência no referido ato normativo nacional de qualquer hipótese de isenção sobre a contribuição de custeio dos militares, de modo a inviabilizar quaisquer pedidos neste sentido. 15 - Além disso, o art. 24 -C da referida Lei, dispôs que incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares. 16 - Por sua vez, o art. 24-D dispôs que específica do ente federativo deve dispor sobre outros aspectos relacionados à inatividade e à pensão militar dos militares e respectivos pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios que não conflitem com as normas gerais estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C, vedada a ampliação dos direitos e garantias nelas previstos e observado o disposto no art. 24-F deste Decreto-Lei.”

15 “Portanto, os três elementos que integram o conteúdo mínimo da dignidade, na sistematização aqui proposta, são: valor intrínseco da pessoa humana, autonomia individual e valor comunitário.” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018). Aprofundando sobre essa ideia: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/aqui_em_todo_lugar_dignidade_humana_direito_contemporaneo_discurso_transnacional.pdf>.

16 Princípio da solidariedade foi utilizado para confirmar a constitucionalidade de contribuição previdenciária dos inativos: ADI 3105, rel. min. Ellen Gracie, j. 18/08/2004.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/09/2020, às 14:27, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 8.808/2016.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000015320844** e o código CRC **9965042C**.



ASSESSORIA DE GABINETE
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM A
AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202011129002064



SEI 000015320844