



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
9ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1010278-62.2020.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)

AUTOR: ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLICIA FEDERAL

Advogados do(a) AUTOR: ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO - DF09930, ANA TORREAO BRAZ LUCAS DE MORAIS - DF24128, JULIA MEZZOMO DE SOUZA - DF48898, LARISSA BENEVIDES GADELHA - DF29268

RÉU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

EMENTA:

1. O art. 35, inciso I, alínea 'a', da EC 103/2019 revogou o §21 do art. 40 da CF, que previa que a contribuição ao RPPS incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadorias e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. Com a revogação da norma que previa o denominado "duplo teto", a contribuição do beneficiário com doença incapacitante passa a ser devida conforme a regra geral do §18, isto é, "sobre os proventos (...) que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de trata o art. 201 (...)".

2. O art. 40 da Constituição regulamenta o "regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos", devendo abranger todos os servidores da República Federativa do Brasil, isto é, os federais, os estaduais e os municipais, salvo ressalva expressa. Contudo, o aumento da base de cálculo será, porém, implementado de forma desigual a depender da vinculação do servidor público. É que, a teor do respectivo art. 36, inciso II, esse dispositivo entrará em vigor "para os



regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente", enquanto que os descontos das proventos e pensões vinculadas para o RPPS federal já têm sido efetuados em observância à nova base de cálculo.

3. Diante da previsão contida no inciso II do art. 36 da EC 103, tem-se que a alteração promovida pelo art. 35, inciso I, alínea 'a', da EC 103/2019 somente atingirá – ou atingirá mais duramente – quem estiver vinculado ao RPPS federal.

4. O STF, no julgamento da ADI 3.105/DF, entendeu que “[o] só fato de alguns serem inativos ou pensionistas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, não lhes legitima o tratamento diferenciado proposto em relação aos que se encontram em idêntica situação jurídica, como servidores e pensionistas só que vinculados à União”, conforme o voto do redator do acórdão.

5. Com base nas razões de decidir do célebre precedente supracitado, há de se concluir que o inciso II do art. 36 da EC 103/2019 ofende cláusula pétrea, consistente no princípio da igualdade, porquanto confere injustificado tratamento desigual aos aposentados e pensionistas vinculados à União em comparação aos vinculados aos Estados e Municípios. A solução a ser dada, em exame perfunctório, é a repristinação da norma revogada.

6. Tutela de urgência deferida em parte para suspender, com relação aos representados pela autora, as contribuições ao RPPS majoradas, mantendo a isenção até o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, até o julgamento final da lide, nos termos do §21 do art. 40 da CF.

Cuida-se de ação civil coletiva ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF contra a União, em que postula a concessão de tutela de urgência, nos seguintes termos:

1.1) suspender, em relação aos representados pela Autora, a cobrança de contribuições previdenciárias majoradas, mantendo a isenção até o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, até o julgamento final da lide; ou

1.2) subsidiariamente, caso o pedido anterior não seja concedido, suspender a cobrança de contribuições previdenciárias majoradas durante o período de noventa dias, ou seja, até os contracheques de março/2020, em respeito ao art. 195, §6º, da CR; (fl. 20)

Aduz que a Emenda Constitucional nº. 103/2019 revogou o §21 do art. 40 da CF/1988, pondo fim à chamada isenção de contribuição previdenciária até o duplo teto, para servidores/pensionistas portadores de doenças incapacitantes, sem observância da anterioridade nonagesimal das contribuições sociais. Argumenta que a revogação da norma isentiva total ou parcialmente de contribuição previdenciária dos servidores portadores de doenças incapacitantes afronta o dever estatal de proteção à saúde e desrespeita a dignidade da pessoa humana e o direito à vida. Salienta, também, que viola o princípio do retrocesso social e a cláusula de desenvolvimento progressivo prevista no Pacto de São José da Costa Rica, em seu art. 26. Ressalta que o dano desproporcional sofrido por seus representados foi agravado pela instituição de alíquotas progressivas. Ressalta, ainda, não observância aos princípios da equidade na forma de participação do custeio e da contrapartida, bem como à vedação constitucional ao confisco.



Defende, outrossim, que, não reconhecida a inconstitucionalidade na revogação supramencionada, “é necessário, ao menos, garantir-se a manutenção desse benefício aos segurados que já se encontravam aposentados por invalidez permanente na data de entrada em vigor da EC n. 103/2019”, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Explica, ao fim, que “a noventena da promulgação da EC n. 103/2019 apenas se completará no dia 13.02.2020” e que os descontos já vêm ocorrendo desde janeiro de 2020.

O despacho de fl. 185 determinou a oitiva da União, no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

Manifestação da União às fls. 199/223.

Éo breve relatório.

Decido.

Examino, de início, as questões preliminares levantadas pela União em sua manifestação prévia.

Com relação à alegação de inadequação da via eleita, por não ser cabível ação coletiva para veicular pretensão de natureza tributária e previdenciária, saliento que o caso dos autos não trata de ação civil pública, não lhe sendo aplicável a vedação contida no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985.

No tocante à incidência do art. 2º-A, caput, da Lei 9.494/1997, não merece acolhimento a tese de que haveria necessidade de delimitação da abrangência subjetiva da demanda, diante do disposto no §2º do art. 109 da Constituição Federal, que institui esta Seção Judiciária do Distrito Federal como foro nacional. Filio-me, pois, à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, “embora o art. 2º-A da Lei 9.494/1997 estabeleça que a sentença civil prolatada em ação coletiva proposta por entidade associativa, na defesa dos seus interesses e direitos dos seus associados, abrange apenas os substituídos que tenham - na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator, tal regramento legal - em face da autorização constitucional insculpida no art. 109, § 2º, da Constituição Federal - permite ao autor, independentemente do seu domicílio, demandar contra a União no Distrito Federal” (EDcl no REsp 1654149/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/10/2017). Rejeito, pois, a preliminar.

Alega, ainda em sede preliminar, que não foi cumprida a determinação do parágrafo único do art. 2º-A da Lei ora citada para que a inicial seja instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que autorizou o ajuizamento da demanda, a relação nominal dos associados e seus respectivos endereços. Salienta a ré que não há indicação dos endereços dos associados.

Sucedo que o STJ tem mitigado a exigência de apresentação dos endereços, estendendo a orientação do STF quanto aos sindicatos para as ações coletivas ajuizadas por associações. Confira-se nesse sentido: AgRg no AgRg no Ag 1419534, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 03022016. E, no caso presente, a conclusão de que a opção da parte autora pelo foro nacional afasta a limitação do art. 2º-A torna despropositada a exigência de listagem de endereços, que visa à mera comprovação do requisito constante do caput do dispositivo ora citado.

Acrescento que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 573.232 RG, Pleno, DJe de 19092014, consolidou a orientação de que “[o] disposto no art. 5º, inciso XXI, encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados”. Extrai-se do voto condutor o Ministro Marco Aurélio que “a autorização prevista no art. 5º, XXI, da Constituição Federal, de fato, deve ser expressa, podendo, todavia, materializar-se por meio de decisão assemblear ou mediante previsão estatutária, sob pena de reduzir-se o relevante papel institucional conferido pela Carta de 1988 às



associações”. Ademais, a Suprema Corte tem exigido a apresentação de lista dos associados representados (RE 612.043, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 06102017).

No caso dos autos, houve apresentação da lista de associados e autorização expressa dos associados, pois a propositura da ação foi autorizada pela assembleia geral, não se verificando, pois, qualquer irregularidade quanto à representação processual.

Passo ao exame do pedido de tutela de urgência.

A concessão da tutela de urgência depende da presença simultânea de três requisitos: (i) a probabilidade do direito alegado; (ii) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e (iii) a ausência de perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. Interpretação do art. 300 do Código de Processo Civil.

Discute-se nos presentes autos a alteração promovida pela Emenda Constitucional (EC 103/2019) sobre a base de cálculo das contribuições incidentes sobre proventos de aposentadoria e pensões vinculadas ao regime de previdência social (RPPS) da União, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante.

A Emenda Constitucional EC 47/2005 incluiu o §21 ao art. 40 da Constituição Federal (CF) para estabelecer que a contribuição devida sobre os proventos de aposentadoria e pensões de servidores públicos incidirá apenas sobre as parcelas de tais verbas que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social (RGPS), quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. É essa

Sucedo que o art. 35, inciso I, alínea 'a', da EC 103 revogou o aludido §21. Com a entrada em vigor de referida norma revogadora, o denominado “duplo teto” deixa de existir, de modo que a contribuição do beneficiário com doença incapacitante passa a ser devida conforme a regra geral do §18, isto é, “sobre os proventos (...) que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de trata o art. 201 (...)”, havendo, desse modo, o aumento da base de cálculo das contribuições incidentes sobre os proventos e pensões dos servidores públicos devidas pelos beneficiários portadores de doença incapacitante.

Recorde-se que o **art. 40 da Constituição regulamenta o “regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos”, devendo abranger todos os servidores da República Federativa do Brasil, isto é, os federais, os estaduais e os municipais**, salvo ressalva expressa. Consta da Exposição de Motivos da aludida proposição legislativa n. 29, de 20/02/2019, do Ministro de Estado da Economia, que redundou na edição da EC em comento que “[a] Emenda prevê o fortalecimento das normas gerais voltadas à governança desses regimes, com vistas ao aperfeiçoamento da qualidade da gestão previdenciária, exigindo-se a sua unicidade, a abranger todos os Poderes e órgão do ente federado e a participação dos representantes dos segurados na direção e nos conselhos dos RPPS” (par. 82). Esse objetivo foi atendido com a inclusão ao art. 40 do §22, que veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social e determina que “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: (...) X – parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias”. Como se vê, o próprio legislador constituinte derivado prevê critérios mínimos para racionalizar os diferentes regimes próprios de servidores da União, Estados e Municípios.

Não obstante, o aumento da base de cálculo efetivado pela EC 103 será implementado de forma desigual a depender da vinculação do servidor público. É que, a teor do respectivo **art. 36, inciso II**, esse dispositivo entrará em vigor “para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) na data de publicação de lei de iniciativa privativa do



respectivo Poder Executivo que as refere integralmente” , enquanto que os descontos das proventos e pensões vinculadas para o RPPS federal já têm sido efetuados em observância à nova base de cálculo.

O que se vê, no momento, é um estado caótico. Segundo o Monitor da Previdência nos Estados do Jornal O Estado de São Paulo, as reformas previdenciárias estaduais foram concluídas na maioria dos Estados da Federação, exceto na Paraíba e em Santa Catarina, que estão em andamento, não havendo, porém, informações disponíveis sobre 6 Estados e o Distrito Federal. Em Minas Gerais, a reforma sequer foi iniciada. Mesmo nos Estados em que a reforma foi realizada, não há notícias oficiais se foram atendidos todos os ditames da reforma havida na Constituição Federal, em especial, a implementação do duplo teto.

Há, pois, de se questionar se é possível a adoção de datas diferenciadas para vigência da norma que altera a base de cálculo das contribuições devidas pelos beneficiários a depender do regime previdenciário a que estiverem vinculados.

Cumprе ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI 3.105/DF**, na assentada de 18/08/2004, entendeu que a imposição de carga tributária diferenciada, prevista pela EC 41/2003, sobre servidores de entes federativos diversos viola o princípio da igualdade. Extrai-se do voto do Ministro Cezar Peluso, redator do acórdão, à fl. 237, que: **“O só fato de alguns serem inativos ou pensionistas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, não lhes legitima o tratamento diferenciado proposto em relação aos que se encontram em idêntica situação jurídica, como servidores e pensionistas só que vinculados à União. (...) O tratamento discriminatório aparece, com ofuscante clareza, à simples leitura do texto. Os inativos em gozo de benefícios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, recebem aí tratamento desfavorável em relação aos inativos da União pelo só fato de estarem ligados a outros entes federativos”**. Ademais, o Ministro Peluso cita a lição de Humberto Ávila de que “[o] princípio da igualdade exige não apenas a generalidade das normas (proibição de *leges ad persoane*), mas também **proíbe a escolha de critérios arbitrários para a diferenciação de tratamento**, objeto de análise no postulado da razoabilidade-congruência” (Sistema Constitucional Tributário, São Paulo: Saraiva, 2004, p. 337). Mais adiante, o Ministro assevera que: “Nada justifica, portanto, tratamento normativo díspar entre eles, no tema em causa” (fl. 238). Esclarece, ainda, que, se a violação do princípio fundamental da igualdade consistir em “norma posterior [que] cria exceção a regime ou benefício antes aplicável a toda a classe”, **“declarada inconstitucional a norma discriminatória, o preceito revogado readquire validade por força do mecanismo da repristinação, afastando o tratamento desigual”** (fl. 239). Explica, outrossim, que: **“A Constituição da República não suporta arbitrariedade, ainda quando provenha do constituinte derivado (art. 60, §4º, inc. IV)”** (fl. 248) (grifei).

Pois bem.

Tenho que as razões de decidir do célebre precedente supracitado são aplicáveis ao caso sob exame. Com efeito, ampliada a base de cálculo das contribuições devidas pelos beneficiários com doença incapacitante vinculados aos regimes próprios de todas as unidades da Federação, pelo art. 35, inciso I, alínea ‘a’, da EC 103/2019, contudo, tendo sido diferida pelo respectivo art. 36, inciso II, a vigência da norma ampliativa apenas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, sem imposição de prazo, na prática, fará que a alteração somente atinja – ou atinja mais duramente – os vinculados ao RPPS federal, o que configura injustificada afronta ao princípio da igualdade.

Reconhecida a incompatibilidade do inciso II do art. 36 da EC 103/2019 com cláusula pétreia, consistente no princípio da igualdade, a solução a ser dada, ainda que em exame perfunctório próprio desta fase processual, é a repristinação da norma revogada, restando, pois, prejudicado o exame do pedido subsidiário, restrito ao desrespeito ao período da noventena.



Por outro lado, o periculum in mora decorre do caráter alimentar dos rendimentos líquidos auferidos pelos representados, não havendo risco de irreversibilidade dos efeitos da presente decisão.

Ante o exposto, **defiro em parte** o pedido de tutela de urgência para suspender, com relação aos representados pela autora, as contribuições ao RPPS majoradas, mantendo a isenção até o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, até o julgamento final da lide, nos termos do §21 do art. 40 da CF.

Intimem-se.

Cite-se.

Por se tratar de questão unicamente de direito, apresentada a resposta ou transcorrido o respectivo prazo, venham-me os autos conclusos para sentença.

Brasília/DF, 9 de junho de 2020.

MARIA CÂNDIDA CARVALHO MONTEIRO DE ALMEIDA
Juíza Federal

