



Número: **0710998-19.2020.8.07.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Conselho Especial**

Órgão julgador: **Gabinete do Des. Jair Soares**

Última distribuição : **07/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Contribuições Previdenciárias, Aposentadoria**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
SINDICATO DOS AUDITORES DA RECEITA DO DISTRITO FEDERAL - SINDIFISCO-DF (IMPETRANTE)	
	MARCOS JOEL DOS SANTOS (ADVOGADO) JEAN PAULO RUZZARIN (ADVOGADO) ARACELI ALVES RODRIGUES (ADVOGADO) RUDI MEIRA CASSEL (ADVOGADO)
SECRETARIO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL (IMPETRADO)	
GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL (IMPETRADO)	
SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL (IMPETRADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (FISCAL DA LEI)	
DISTRITO FEDERAL (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
20742477	21/10/2020 17:07	Acórdão	Acórdão

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS

Órgão Conselho Especial

Processo N. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL 0710998-19.2020.8.07.0000

IMPETRANTE(S) SINDICATO DOS AUDITORES DA RECEITA DO DISTRITO FEDERAL - SINDIFISCO-DF

IMPETRADO(S) GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL e SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL

Relator Desembargador JAIR SOARES

Acórdão N° 1291897

EMENTA

Contribuição previdenciária. Servidores do DF. Alíquotas progressivas. Necessidade de lei distrital. Ilegitimidade passiva.

1 – Se o ato impugnado foi expedido unicamente pelo Governador do DF, não é parte legítima passiva o Secretário de Estado de Economia em mandado de segurança que questiona a legalidade do ato.

2 - Fixar alíquotas progressivas da contribuição previdenciária dos servidores do DF - na forma estabelecida pela União para os servidores públicos federais - por meio de circular, afronta não só o art. 36, II, da EC 103/2019, mas também o princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF).

3 - A alíquota progressiva estabelecida para os servidores públicos federais na EC 103/2019 só valerá para os servidores distritais se referendada por meio de lei distrital.

4 – Só após o prazo fixado no art. 3º da LC Distrital n. 970/2020, a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores do DF poderá ser elevada.

5 – Concedida a segurança.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, JAIR SOARES - Relator, TEÓFILO CAETANO - 1º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 2º Vogal, JESUINO RISSATO - 3º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS



SANTOS - 4º Vogal, ALFEU MACHADO - 5º Vogal, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 6º Vogal, LEILA ARLANCH - 7º Vogal, FÁTIMA RAFAEL - 8º Vogal, MARIA DE LOURDES ABREU - 9º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 10º Vogal, CARMELITA BRASIL - 11º Vogal, WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - 12º Vogal, HUMBERTO ULHÔA - 13º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 14º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 15º Vogal e ANA MARIA AMARANTE - 16º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA, em proferir a seguinte decisão: Concedida a segurança nos termos do voto do Relator. Unânime., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 13 de Outubro de 2020

Desembargador JAIR SOARES

Relator

RELATÓRIO

O Sindicato dos Auditores da Receita do Distrito Federal - SINDIFISCO/DF impetra mandado de segurança coletivo em favor de seus filiados, com o qual impugna ato do Governador do Distrito Federal.

Sustenta, em síntese, que por meio da Circular n. 5/2020 – GAG/GAB, de 30.4.20, a autoridade coatora determinou a todos os órgãos integrantes da Administração Pública do Distrito Federal que observassem a obrigatoriedade do recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores públicos distritais ativos, aposentados e pensionistas, integrantes do regime próprio de previdência social – RPPS, com as alíquotas progressivas estabelecidas pela União para os servidores públicos federais, conforme EC 103/2019 -- Reforma da Previdência.

Argumenta que o desconto progressivo não pode ser de forma imediata. Exige-se lei específica para tanto, pena de ofensa ao princípio da legalidade.

A d. Procuradoria-Geral do DF, intimada a se manifestar, pediu a inclusão do Distrito Federal no polo passivo e a juntada de cópia das informações prestadas pela autoridade coatora em outro mandado de segurança que impugna o mesmo ato (autos n. 0710756-60.2020 – IDs 16083660/1).

Liminar deferida (ID 16086586). Informações prestadas (IDs 16083664/70 e 16465745).

A d. Procuradoria de Justiça, ao se manifestar, arguiu a ilegitimidade passiva do Secretário de Estado de Economia do DF e, no mérito, pela concessão, em parte, da segurança (ID 19223078).

VOTOS

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Relator



O Secretário de Estado de Economia do DF, em preliminar, argui sua ilegitimidade passiva *ad causam* (ID 16465745), dizendo que atua tão somente como órgão central do sistema de gestão de pessoas do Distrito Federal, conforme Decreto n. 39.610/19, sendo que o ato coator foi emanado do Governador do Distrito Federal.

Para fins de mandado de segurança, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática (L. 12.016/09, art. 6º, § 3º).

O ato impugnado - Circular n. 5/2020 – GAG/GAB, de 30.4.20, que ordenou a implementação das alíquotas progressivas trazidas EC 103/19 para os servidores públicos distritais – foi expedido pelo Governador do Distrito Federal.

O ato impugnado não foi praticado pelo Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal, que é, assim, parte ilegítima, devendo ser excluído do polo passivo.

Com o presente mandado de segurança pretende-se não seja cobrada contribuição previdenciária dos associados da impetrante nas alíquotas progressivas estabelecidas pela União para os servidores públicos federais, nos termos da EC 103/2019.

O ato que determinou a observância de tais alíquotas foi a Circular n. 5/2020, de 30.4.20.

A EC 103/2019, que alterou o sistema de previdência social, trouxe, entre outras, nova redação ao § 1º do art. 149 da CF, autorizando a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de lei, de alíquotas progressivas nas contribuições previdenciárias de seus servidores ativos, inativos e pensionistas, de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

E, em face da autonomia legislativa de cada ente federativo, facultou a esses referendar ou não as modificações previdenciárias ocorridas no âmbito nacional, mediante lei de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 36, II).

Confira-se:

“Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.”

A cobrança de contribuição previdenciária com alíquotas progressivas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios não é, portanto, automática. Depende de lei do ente federado – Estados, Distrito Federal e Municípios -- que as refere.

“Comunicar” aos órgãos da Administração Pública do DF a obrigatoriedade da incidência da alíquota progressiva para os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas do DF – na forma estabelecida pela União para os servidores públicos federais -- por meio de circular (ID 16465748), afronta não só o



art. 36, II, da EC 103/2019, mas também o princípio da legalidade tributária de que trata o art. 150, I, da CF.

Na lição de Leandro Paulsen, “o Estado de Direito constitui, por si só, uma referência de segurança. Esta se revela com detalhamento, ademais, em inúmeros dispositivos constitucionais, especialmente em garantias que visam a proteger, acautelar, garantir, livrar de risco e assegurar, prover certeza e confiança, resguardando as pessoas do arbítrio. A garantia e a determinação de promoção da segurança revelam-se no plano deôntico (‘dever ser’), implicitamente, como princípio da segurança jurídica. (...) Para uma melhor identificação da potencialidade normativa do princípio da segurança jurídica, impende que sejam identificados os seus conteúdos, quais sejam: 1 – certeza do direito (legalidade, irretroatividade, anterioridade); 2 – intangibilidade das posições jurídicas (proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito); 3 – estabilidade das situações jurídicas (decadência, prescrição extintiva e aquisitiva); 4 – confiança no tráfego jurídico (cláusula geral de boa-fé, teoria da aparência, princípio da confiança); 5 – devido processo legal (direito à ampla defesa inclusive no processo administrativo, direito de acesso ao Judiciário e garantias específicas como o mandado de segurança)” (*in*, Curso de Direito Tributário: completo, 4 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 32).

E o art. 9º da EC 103/2019 dispõe que até que lei complementar sobre normas gerais de organização, funcionamento e gestão do RPPS dos entes federativos seja editada, aplicam-se a estes a L. 9.717/98 e os §§ 4º e 5º do referido artigo, que dispõem:

“§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de deficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de deficit.”

Ou seja, ainda que a LODF, no § 7º do art. 125, estabeleça (em redação idêntica à redação anterior à EC 103/2019 do § 1º do art. 149 da CF) que a contribuição dos servidores distritais não poderá ter alíquota inferior à dos servidores efetivos da União, os parágrafos acima transcritos do art. 9º da EC 103/2019 trazem exceção, permitindo que a alíquota seja inferior, quando o regime próprio de previdência social não possuir déficit atuarial a ser equacionado.

Ilegal, portanto, a alíquota progressiva para os servidores públicos locais, feita por meio de ato diverso do estabelecido na EC 103/2019, em afronta aos princípios da legalidade e anterioridade.

Saliente-se, contudo, que no curso da impetração foi editada a LC Distrital n. 970/2020, que, alterando os arts. 60 e 61 da LC n. 769/2008, fixou alíquota de contribuição previdenciária de 14% sobre a remuneração-de-contribuição para segurados ativos, e, para os segurados inativos e pensionistas, alíquota de 11% se a remuneração-de-contribuição for igual ou superior a um salário mínimo, ficando isentos se essa for inferior a um salário mínimo.

Tais alíquotas submetem-se ao princípio da anterioridade nonagesimal ou noventa - arts. 150, III, “c”, e 195, § 6º, ambos da CF; e art. 128, III, ‘c’, da LODF – limite constitucional ao poder de tributar que visa resguardar o princípio da não surpresa.

Daí porque o art. 3º da LC Distrital n. 970/2020 estabeleceu que “esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, surtindo efeitos, com relação às alterações promovidas no art. 1º, a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

Assim, as novas alíquotas só poderão ser implementadas a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação da lei, não cabendo a cobrança retroativa.



Concedo a segurança, confirmando a liminar deferida, para que o Distrito Federal não cobre dos filiados do impetrante contribuição previdenciária com alíquota progressiva estabelecida pela União, para os servidores públicos federais, na forma da EC 103/2019, antes do prazo estabelecido no art. 3º da LC Distrital n. 970/2020. Excluo o Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal do polo passivo, por ilegitimidade passiva *ad causam*, denegando a segurança quanto a ele na forma do art. 6º, § 5º, da L. 12.016/09.

Sem honorários.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - 1º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 2º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 3º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 4º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - 5º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 6º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - 7º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL - 8º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU - 9º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 10º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - 11º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - 12º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - 13º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO - 14º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - 15º Vogal

Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo SINDICATO DOS AUDITORES DA RECEITA DO DISTRITO FEDERAL – SINDIFISCO-DF, em face da Circular 5/2020-GAG/GAB, expedida pelo Governador do DF, destinada aos órgãos e às entidades da administração direta e indireta distrital, que determinou o recolhimento da contribuição previdenciária com a alíquota estabelecida pela Emenda Constitucional 103/2019, de forma imediata.

Em apertada síntese, o impetrante argumenta que o ato violou o princípio da legalidade, ao ordenar alteração da contribuição previdenciária sem a publicação de lei de iniciativa privada do Executivo local. Traça considerações sobre os princípios da separação dos Poderes, da anterioridade especial, da vedação dos efeitos confiscatórios e da irredutibilidade remuneratória.

Liminar deferida (ID 16086586).

Presentes os pressupostos, admito o *writ*. Exclui-se o Secretário de Estado de Economia do Distrito



Federal do feito, por ilegitimidade passiva, conforme o artigo 6º, §5º, da Lei 12.016/09.

Não obstante as considerações da autoridade coatora sobre a suficiência da legislação pré-existente para fundamentar o ato (ID 16083661), razão assiste ao impetrante.

A aplicação da reforma da EC 109/2019 aos demais entes federativos foi expressamente condicionada à publicação de lei de iniciativa do Executivo local. Confira:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente.

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação (grifo nosso).

A intenção do constituinte reformador é patente ao prever, no artigo 9º da citada emenda constitucional, regra de transição até a edição de lei complementar. Dispôs ainda, nos artigos 11 e 28, alíquotas provisórias “até que entre lei vigor que altere” os valores previstos nas Leis 10.887/2004 e 8.112/1990.

Não prospera a alegação do impetrado sobre a possibilidade do recolhimento da alíquota progressiva, com base no artigo 125, §7º, da LODF. Na Decisão 1357/2020 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a Corte determinou liminarmente que o GDF se abstenha de praticar atos baseados na Circular 5/2020/GAG/GAB. O Relator expôs a inconsistência do argumento:

Observe-se que, no que tange aos limites para o valor da contribuição, o constituinte, por meio do art. 9º, § 4º, da EC n.º 103/2019 determinou que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.”

Note-se, portanto, que, em tese, a contribuição previdenciária no Distrito Federal pode, inclusive, ser menor que a estabelecida no âmbito da União, desde que não seja inferior às adotadas no RGPS. Subentende-se, portanto, que o constituinte assegurou, também, que os entes subnacionais não necessitam de preservar a progressividade da alíquota de contribuição previdenciária, adotada singularmente em âmbito nacional, dada a sua competência para a matéria.

Por outro prisma, daí a segunda condição, a norma é clara ao dispor que o estabelecimento do patamar contributivo deve ser feito por meio de lei própria e específica do ente federativo.

Tanto assim, que o artigo 36, inciso II, da EC n.º 103/2019 dispõe que a emenda só entrará em vigor, no que tange à alteração efetivada no art. 149, § 1º, da Constituição Federal, para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na data de publicação de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente.



Percebe-se, frontalmente, por conseguinte, que o embasamento jurídico contido na Circular questionada, qual seja o art. 125, § 7º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, não opera mais efeitos depois da reforma previdenciária de 2019, uma vez que fora concebido e, inclusive, reproduzido segundo a sistemática constitucional anterior.

Tal afirmativa é tão verdadeira, que a própria Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, que serve de fundamento ao documento ora debatido, determina que até de 31 de julho de 2020 o Distrito Federal deverá comprovar à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho a existência de lei que determine a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, alhures citado. (Decisão Nº 1357/2020, Sessão Ordinária nº 5207 de 06/05/2020, processo: 00600-00000922/2020-09-E, Relator: Conselheiro Inácio Magalhães Filho)

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal emitiu parecer jurídico prévio em idêntico sentido. Confira a ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL – DIREITO PREVIDENCIÁRIO – ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.

1. No cenário constitucional e legal do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, este ente público deve envidar seus melhores esforços para dar cumprimento ao §4º do art. 9º da EC nº 41/03 (adequação da alíquota da respectiva contribuição previdenciária), devendo isso ocorrer por meio da edição de lei distrital que entre em vigor até 31 de julho de 2020, em atenção à orientação do Ministério da Economia contida na Portaria nº 1.348/2019-ME, expedida com base no art. 9º, I, da Lei nº 9.717/98.

2. Enquanto isso não ocorrer, prevalecem no Distrito Federal as alíquotas de contribuição previstas nos arts. 60 e 61 da LC nº 768/2009, haja vista que as alterações promovidas no art. 149 da Constituição pela EC nº 103/2019 e as revogações trazidas no art. 35 deste ato normativo não têm vigência automática, dependendo de lei local que as referende (art. 36, II, da EC nº 103/2019). Afasta-se, por isso, qualquer alegação de inobservância do §7º do art. 125 da LODF, que encontra correspondente no §1º do art. 149 da CF, na redação dada pela EC nº 41/2003.

3. Para os servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, devem ser aplicadas, a partir de março de 2020, as alíquotas previstas no art. 28 da referida Emenda Constitucional.

Ressalto que a regra reguladora local, a saber, a Lei Complementar 970/2020, foi sancionada e publicada no DODF de 9/7/2020. Não restam dúvidas que o ato questionado, expedido em 30/4/2020, deve ser fulminado por manifesta ilicitude.

Esse é o entendimento deste Conselho Especial em recente julgado:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. CIRCULAR Nº 5/2020-GAG/GAB. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL. PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. COBRANÇA IMEDIATA. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO ENTE FEDERATIVO. ILEGALIDADE CONFIGURADA.

1. A Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou o sistema de previdência social, possibilitando a



instituição de alíquotas progressivas referentes às contribuições dos servidores dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todavia, condicionada à publicação de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo (artigo 149, § 1º, da Constituição Federal)

2. *É ilegítima a determinação de aplicação imediata das alíquotas progressivas no âmbito do Distrito Federal por meio da Circular nº 5/2020-GAG/GAB.*

3. **CONCESSÃO DA SEGURANÇA IMPETRADA.** (Processo N. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL 0710868-29.2020.8.07.0000, Órgão Conselho Especial, Relator Desembargador HUMBERTO ULHÔA, Acórdão N° 1266612, julgado em 28/07/2020)

Acompanho o Relator e concedo a segurança.

A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - 16º Vogal

Com o relator

DECISÃO

Concedida a segurança nos termos do voto do Relator. Unânime.

