

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. A alegação de abuso de competência regulamentar para frustrar o pagamento de dívida previdenciária federal tem potencial para desestabilizar o pacto federativo. A tese de que a União disciplinou o sistema de compensação previdenciária de forma a impedir a realização do estoque da dívida com os demais regimes previdenciários transcende a mera disputa patrimonial. Em realidade, a presente lide coloca em questão a própria efetividade do § 9º, do art. 201 da Constituição, atraindo, assim, a disciplina do art. 102, I, *f*, da CF/1988.

2. Fixada a competência do STF para a causa, entendo, que não houve o exaurimento do objeto da lide. Embora os requerentes tenham alegado que o cumprimento da medida liminar propiciou a quitação dos créditos em face dos réus, faz-se necessário julgar o caso no mérito, para confirmar a medida liminar. Isso porque a liminar tem caráter provisório, precisando ser confirmada em decisão final. O art. 295 do Código de Processo Civil estabelece o caráter provisório das liminares:

“Art. 296. A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada.”

3. O Superior Tribunal de Justiça, em hipóteses similares à dos autos, corrobora o entendimento de que as liminares são provisórias e precisam de confirmação ao final do processo. Nesse sentido, os seguintes acórdãos daquela Corte:

“PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. CUMPRIMENTO. PERDA DO OBJETO. INEXISTÊNCIA. 1. O cumprimento da medida liminar concedida em mandado de segurança, ainda que tenha natureza satisfativa, não acarreta a perda do objeto do writ, permanecendo o interesse do impetrante no julgamento do mérito. Precedentes. 2. Agravo interno desprovido.” (AgInt no MS 24.611, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 23.10.2019)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO À

SAÚDE. INTERNAÇÃO. PRETENDIDA REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SÚMULA 7/STJ. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. DEFERIMENTO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. ALEGAÇÃO DE PERDA DO INTERESSE DE AGIR. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 27/10/2017, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de ação de obrigação de fazer, proposta em face do Município de Juiz de Fora, visando compeli-lo a autorizar a transferência da parte autora para hospital público ou privado, especializado em procedimento cirúrgico, às expensas do SUS, em virtude de apresentar quadro de colecistite, com risco de complicações, em decorrência da patologia. III. Interposto Agravo interno com razões que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada - mormente quanto aos honorários advocatícios -, não prospera o inconformismo, quanto ao ponto, em face da Súmula 182 desta Corte. IV. 'O entendimento do Superior Tribunal de Justiça está firmado no sentido de que, o simples fato do cumprimento da ordem em antecipação de tutela, não implica a perda do objeto da demanda ou a falta de interesse processual, sendo necessário o julgamento do mérito da causa, para definir se a parte beneficiada, de fato, fazia jus a tal pretensão' (STJ, REsp 1.645.812/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2017). No mesmo sentido, em caso análogo: 'a concessão da tutela antecipada para garantir a transferência da recorrida para hospital especializado ao seu tratamento não retira o interesse de agir da parte, nem impõe a conseguinte extinção terminativa do feito por perda de objeto' (STJ, AgInt no AREsp 1.065.109/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/10/2017). V. No caso, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência, ressaltando que, 'ainda que a tutela antecipada tenha natureza satisfativa no presente caso, mostra-se necessário o encerramento da prestação jurisdicional, vez que somente a sentença de mérito é capaz de consolidar a coisa julgada formal e material, tornando definitiva aquela medida inicialmente dotada de provisoriedade'. Portanto, deve ser mantido o aresto impugnado, proferido em consonância com o entendimento desta Corte. VI. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa parte, improvido." (AgInt no AREsp 1.194.286 Rel^a. Min^a. Assusete Magalhães, j. em 24.04.2018)

"PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE TRATAMENTO DE SAÚDE. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR

DO AUTOR. CUMPRIMENTO DA TUTELA ANTECIPADA. INEXISTÊNCIA DO EXAURIMENTO DO OBJETO DA AÇÃO. SÚMULA 83/STJ. 1. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça está firmado no sentido de que o simples ato de cumprimento da ordem em antecipação de tutela não implica a perda do objeto da demanda ou a falta de interesse processual, sendo necessário o julgamento do mérito da causa, para definir se a parte beneficiada, de fato, fazia jus a tal pretensão. Incidência da Súmula 83/STJ. 2. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a atual orientação deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece reforma. 3. Recurso Especial não conhecido.” (REsp 1.725.065 Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 19.04.2018)

4. Veja-se que o STF também tem o entendimento jurisprudencial no sentido de que a decisão liminar que defere ou indefere tutela de urgência tem caráter precário e demanda confirmação em decisão final de mérito. Essa é a jurisprudência firmada em torno da Súmula 735 desta Corte, no que concerne ao cabimento de recurso extraordinário. Nesse sentido, os seguintes julgados:

“Ementa: AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MEDIDA LIMINAR OU TUTELA ANTECIPADA: **ATO DECISÓRIO NÃO DEFINITIVO** . SÚMULA 735 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.” (ARE 988.540 ED-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 16.10.2017 – sem grifo no original)

“EMENTA DIREITO CIVIL. PREVIDÊNCIA PRIVADA. CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. DECISÃO DA CORTE DE ORIGEM. **INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. AUSÊNCIA DE JUÍZO DEFINITIVO DE CONSTITUCIONALIDADE** . SÚMULA 735/STF. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.” (ARE 1.012.843 AgR, Rel^a. Min^a. Rosa Weber, j. em 02.05.2017 – sem grifo no original)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE LIMINAR INDEFERIDO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **NÃO É CABÍVEL RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONTRA DECISÃO QUE INDEFERE OU INDEFERE MEDIDA LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA SÚMULA 735/STF**. 1. A Súmula 735 do STF dispõe que: ‘não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida

liminar'. Precedentes: RE 263.038, 1ª Turma, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28.04.00, AI 439.613AgR, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 24.06.03. 2. **É que as medidas liminares de natureza satisfativas são conferidas à base de cognição sumária e de juízo de mera verossimilhança (art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, primeira parte, art. 798 e art. 804 do CPC), por isso que não representam pronunciamento definitivo e se sujeitam à modificação a qualquer tempo (CPC, art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, parte final, e art. 807), reclamando confirmação ou revogação na decisão final.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (AI 832.877 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 13.09.2011 – sem grifos no original)

5. Portanto, em face dos precedentes mencionados acima, relativos a decisões do STJ e do STF, vê-se que as decisões liminares apresentam caráter provisório e precisam ser confirmadas em provimento final. Tal necessidade não deixa de existir nos casos em que a liminar tem caráter satisfativo, ou, como no caso dos autos, quando sua aplicação ao longo do transcurso processual acaba por satisfazer a pretensão do autor. Por outro lado, caso a pretensão dos autores seja acolhida, no sentido da perda superveniente do objeto, a liminar perde eficácia, requerendo o retorno ao *status quo ante*. Por tais razões, afasto a preliminar de perda superveniente do objeto neste caso e passo ao julgamento do mérito.

6. No mérito, tenho que está devidamente demonstrado o direito dos autores. As condicionantes estabelecidas no Decreto nº 3.112/1999, ao obstarem a quitação dos débitos anteriores à Lei nº 9.796/1999, (i) frustram o regime constitucional de compensação previdenciária; (ii) afetam a esperada cooperação nas relações federativas; e (iii) caracterizam o abuso no exercício de competência regulamentar.

7. O art. 201, § 9º, da Constituição, com a redação dada pela EC nº 20/1998, garantiu ao segurado da previdência e ao servidor público a contagem recíproca de tempo de contribuição. Assegurou-se, com isso, que as contribuições lançadas em favor de um regime previdenciário fossem aproveitadas para a concessão de benefício por outro regime. Essa aparente quebra de equilíbrio atuarial da previdência foi solucionada pela previsão, no próprio § 9º, do art. 201, de um sistema de compensação entre regimes. O acerto financeiro das contribuições previdenciárias entre o regime de origem e o regime instituidor do benefício previdenciário acabou, no entanto, tendo a sua eficácia restringida pelo Decreto nº 3.112/1999.

8. A Lei nº 9.796/1999, ao dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral da Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores, assegurou, em seu art. 5º, que o acerto de contas entre os regimes também alcançaria os benefícios concedidos a partir da promulgação da Constituição Federal. Diante disso, o Decreto nº 3.112/1999 regulamentou o pagamento das compensações financeiras em atraso nos seguintes termos:

Art. 14-A. A compensação financeira em atraso relativa aos benefícios de que trata o art. 14 será imediata para os regimes próprios de previdência social que já apresentaram requerimento, observada a disponibilidade orçamentária do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, de acordo com as seguintes regras:

I - para os regimes próprios de previdência social credores da compensação financeira cujos entes instituidores não sejam devedores de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o pagamento será efetuado da seguinte forma:

a) em parcela única, se o crédito não superar R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

b) em tantas parcelas mensais quantas forem necessárias até o limite de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o crédito superar esse montante;

9. Em linhas gerais, o montante de compensação financeira devido pela Administração federal, relativo ao período de outubro de 1988 a maio de 1999, teve o seu pagamento condicionado à existência de disponibilidade orçamentária do INSS e ao desembolso de parcelas mensais não superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Ocorre que essa limitação de desembolso criada pela União para a quitação de seu débito frustra, no caso específico do Distrito Federal, a possibilidade de adimplemento da obrigação constitucional prevista no art. 201, § 9º, da CF/1988. A compensação financeira em atraso levaria *mais de um século* para ser saldada. E isso sem sequer considerar a atualização do débito. É fora de dúvida, portanto, que as limitações ao pagamento aniquilaram a própria efetividade do sistema de compensação previdenciária.

10. A organização dos Estados sob a forma de federação pressupõe a adoção de um sistema de repartição de poder político entre a União, os Estados e os Municípios. A Constituição de 1988, superando a fase do regime de 1967-69 de forte concentração de atribuições e receitas no

Governo federal, reorganizou de forma ampla a Federação. Embora a União tenha conservado a parcela mais substantiva das competências legislativas, ampliaram-se as competências político-administrativas de Estados e Municípios, inclusive com um domínio relativamente amplo de atuação comum dos entes estatais. O desenho de repartição de competências consagrado na Constituição abriu espaço, portanto, para o reforço de autonomia dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, de forma a se construir um sistema federativo de cooperação.

11. A partir dessa diretriz inserida na Constituição de 1988, não há como considerar legítima qualquer atuação federativa que resulte na submissão de um ente a outro. A competência reservada à União para dispor sobre normas gerais de matéria previdenciária não pode ser utilizada para que o seu interesse financeiro prevaleça sobre o dos demais entes federativos. A atribuição de poder político a cada ente federado supõe a sua melhor aptidão para a composição de interesses e para a realização das normas constitucionais. A regulamentação trazida pelo Decreto nº 3.112/1999, por certo, distancia-se desse modelo de organização federativa, seja porque impede a plena realização da compensação financeira prevista no § 9º, do art. 201, da Constituição, seja por pressupor uma indevida prevalência do interesse financeiro do regime previdenciário da Administração Federal sobre os regimes previdenciários dos Estados e Municípios.

12. A defesa das limitações de pagamento constantes do Decreto nº 3.112/1999, empreendidas pela União e pelo INSS em suas contestações, confirmam essa inadequada ideia de prevalência de interesse financeiro federal. As rés indicaram que a disciplina do citado art. 14-A é indispensável à manutenção do sistema previdenciário nacional e da própria garantia constitucional de proteção à previdência. Afirmam, portanto, que a negativa de pagamento ao fundo previdenciário distrital decorre da necessidade de manter a previdência nacional. Há nessa lógica uma imprópria hierarquização dos regimes previdenciários. Afinal, crê-se que a manutenção do Regime Geral de Previdência Social pode ser financiada por recursos do Regime Próprio distrital, como se a garantia de direitos previdenciários fosse mais relevante em um regime do que no outro.

13. Há, pois, claro desvio na regulamentação de restrições ao pagamento da compensação financeira em atraso. É inviável que o uso de competência regulamentar seja utilizado para frustrar obrigações constitucionais e para

impedir a quitação de uma dívida reconhecida. Esse raciocínio também pode ser aplicado às mudanças efetuadas pela Lei nº 13.485/2017, que estabeleceram o teto de parcelas em R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais). Assim, essas mudanças não tornaram sem objeto a ação, uma vez que a controvérsia sob julgamento diz respeito à plena realização da compensação financeira prevista no § 9º, do art. 201, da Constituição.

14. Os autores requereram, na petição inicial, alternativamente, a condenação da União para pagar integralmente o estoque de compensação referente ao período de 1988 a 1999 ou para expedir títulos da dívida pública federal em valor equivalente àquele estoque. Após tentativa frustrada de conciliação, os autores requereram, como tutela de urgência, a retenção e repasse mensal ao Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal do montante das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social, até o valor do estoque da compensação previdenciária. Tal pedido, intermediário entre os deduzidos na petição inicial, afigura-se adequado ao restabelecimento da efetividade do art. 201, § 9º, da Constituição. Não fosse pela ilegitimidade das restrições impostas, seja pela Lei nº 13.485/2017, seja pelo Decreto nº 3.112/1999, é descabido que um ente federativo devedor exija do outro o pagamento de prestações mensais de idêntica natureza previdenciária.

15. O Plenário do STF já analisou situação análoga à dos autos, referente ao estoque de dívida previdenciária da União em face do Estado de São Paulo. Com efeito, no julgamento das ACOs 2.086 e 2.712, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli decidiu-se que os mecanismos de amortização inseridos pela Lei nº 13.485/2017 na Lei nº 9.796/1999 somente poderiam ser utilizados caso ainda houvesse saldo após (i) a compensação financeira previdenciária de lado a lado e (ii) o abatimento entre os débitos de um ente federado em face do outro. Fixou-se, ademais, a igualdade do interesse entre os diferentes regimes previdenciários, afastando-se uma primazia do Regime Geral em face dos Regimes Próprios. Veja-se a ementa desse julgado:

EMENTA Ação cível originária. Direito Administrativo, Previdenciário e Tributário. Cerne da controvérsia. Compensação financeira entre regimes previdenciários. Artigo 201, § 9º, da Constituição Federal. Lei nº 9.796/99. Imposição de obstáculos por atos normativos infralegais. Favorecimento da União e do RGPS em

detrimento das unidades subnacionais e dos respectivos RPPS. Ofensa ao pacto federativo. Necessidade de equilíbrio. Preservação do interesse público.

1. Os desembolsos a título de compensação financeira a que se refere o art. 201, § 9º, da CF/88 somente serão feitos pelos regimes de origem para os regimes instituidores que se mostrem “credores no cômputo [1] da compensação financeira devida de lado a lado e [2] dos débitos pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal”, segundo a Lei nº 9.796/99.

2 . Para efetivamente haver os desembolsos (ou, eventualmente, a dação em pagamento de imóveis, como se dispôs na Lei nº 13.485/17), duas etapas precisam ser ultrapassadas. A primeira etapa refere-se à realização da compensação financeira previdenciária devida de lado a lado. Nesse ponto, importam os valores de natureza administrativo-previdenciária que um regime tem em face do outro, e não os de natureza tributária. A segunda etapa consiste na possibilidade de se utilizar o crédito remanescente da etapa anterior a favor de um regime instituidor para se abater, caso exista, débito de contribuição previdenciária do respectivo ente federado .

3. O Decreto nº 3.112/99, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.900/09, ao limitar a autonomia dos regimes que vão celebrar o acordo de parcelamento autorizado na Lei nº 9.796/99, acaba por retirar a eficácia da disposição legal. **O decreto, sob o argumento de realizar uma “autolimitação” apenas para o INSS, instituiu regras que criaram benefício para o RGPS e demasiado ônus para o RPPS dos entes federativos (que vão receber, em módicas prestações, os valores aos quais têm direito), quebrando, dessa forma, o pacto federativo.**

4. A Portaria Conjunta PGFN/RFB/INSS nº 1/2013, ao dispor sobre a possibilidade de compensação prévia ao desembolso dos valores da compensação financeira, regulou a compensação de ofício no interesse exclusivo da União e do RGPS, e impôs restrições não constantes quer da Constituição Federal, quer da Lei nº 9.796/99. Não permitir o encontro de contas também no interesse do RPPS dos estados, dos municípios e do Distrito Federal resulta em quebra do pacto federativo.

5. No sistema de compensação financeira entre regimes previdenciários, o que deve prevalecer não é o interesse de um ou de outro regime, nem dessa ou daquela unidade federada, mas sim o interesse público , que se expressa, em especial, nas sadias concessões e manutenções dos benefícios previdenciários, seja qual for o ente da federação responsável por eles.

6. O débito de contribuição previdenciária identificada como cota do segurado não pode compor os valores objeto da compensação autorizada por meio da tutela de urgência. O Estado de São Paulo

(incluídas suas fundações e autarquias) não figura como contribuinte dessa exação, mas simplesmente como retentor. Isto é, o tributo é devido, propriamente, pelo segurado.

7. Ação cível originária julgada parcialmente procedente, declarando-se: a) o direito de o Estado de São Paulo compensar débito de contribuição previdenciária devida por ele ou por suas autarquias e fundações com o crédito que o RPPS paulista tem em face do RGPS advindo de estoque de compensação financeira previdenciária; b) a ilegalidade das alíneas a e b do inciso I do art. 14-A do Decreto nº 3.112/99, incluído pelo Decreto nº 6.900/09.

8. Ficam os réus condenados a pagar aos autores honorários advocatícios arbitrados em 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 3º, I, e § 4º, III, do Código de Processo Civil.

9. Ficam prejudicados os agravos regimentais.

(ACOs 2.086 e 2.712, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 18.10.2019 – sem grifos no original)

16. Note-se, por fim, que o fato de o crédito de compensação ser da autarquia previdenciária distrital não impede que o Distrito Federal retenha o valor equivalente à contribuição previdenciária devida ao INSS. *Em primeiro lugar*, porque o fato de o Distrito Federal ter descentralizado a sua gestão previdenciária não pode ser utilizado para furtar o adimplemento de dívida constituída anteriormente à criação da autarquia previdenciária (Lei Complementar distrital nº 769, de 30 de junho de 2008). *Em segundo lugar*, a descentralização administrativa não exime o ente político de responder pelas obrigações confiadas à autarquia previdenciária, como, inclusive, já se tem verificado no Distrito Federal. Tal como alertado, em razão do déficit do fundo previdenciário, o Tesouro distrital já complementa recursos para o pagamento de benefícios previdenciários. *Em terceiro lugar*, a própria Lei nº 9.796/1999, no parágrafo único do art. 8º, estabelece a solidariedade entre os regimes previdenciários e seus respectivos entes federados pelas obrigações de compensação financeira. A existência de uma obrigação solidária, por óbvio, autoriza que o Distrito Federal retenha seus débitos previdenciários mensais para com o INSS até que se liquide a dívida acumulada de compensação financeira.

17. Diante do exposto, **julgo parcialmente procedente o pedido**, para confirmar a medida de urgência deferida e autorizar a retenção pelo Distrito Federal, com o subsequente repasse ao IPREV/DF, do montante mensal das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social, até o valor do estoque da compensação previdenciária

escriturado pelo INSS, constante do relatório do sistema Dataprev emitido em 03.07.2017.

18. Fica prejudicado o agravo interposto contra a decisão de urgência. Sem custas (art. 4º, I, da Lei nº 9.289/1996). Fixo os honorários em 1% do valor da causa, nos termos do art. 85, § 3º, V, do CPC/2015.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/09/2021 00:00