



Número: **1013601-75.2020.4.01.3400**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **14ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **11/03/2020**

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

Assuntos: **Declaração de Bagagem, Regime Previdenciário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE SAO BERNARDO DO CAMPO (IMPETRANTE)		LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES (ADVOGADO)	
Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (IMPETRADO)			
UNIÃO FEDERAL (IMPETRADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
24512 7395	01/06/2020 18:20	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
14ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1013601-75.2020.4.01.3400  
CLASSE: MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)  
IMPETRANTE: MUNICIPIO DE SAO BERNARDO DO CAMPO  
Advogado do(a) IMPETRANTE: LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES - SP129395  
IMPETRADO: SECRETÁRIO ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, UNIÃO FEDERAL

### SENTENÇA TIPO "A"

#### I – Relatório:

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pelo **Município de São Bernardo do Campo** e pelo **Instituto de Previdência do Município de São Bernardo do Campo - SBCPrev** contra ato atribuído ao **Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia**, autoridade vinculada à **União**, objetivando a concessão da segurança para que a autoridade impetrada: **i)** suspenda os efeitos da Portaria n. 1.348, de 3 de dezembro de 2019; **ii)** não instaure procedimento administrativo para aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei Federal n. 9.717/98; **iii)** não negue a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária em razão do descumprimento da indigitada Portaria, *“permitindo com isso que somente após a conclusão de estudos técnicos atuariais internos, possa o Poder Executivo enviar projeto de lei ao Poder Legislativo do Município para fixar a alíquota da contribuição previdenciária necessária para que seu sistema alcance o equilíbrio financeiro e atuarial”*.

A parte impetrante aduziu que, após a aprovação da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, que instituiu a denominada Reforma da Previdência, a autoridade coatora editou a Portaria n. 1.348, de 3 de dezembro de 2019, que estabeleceu regras para que os Estados, Distrito Federal e Municípios comprovassem a adequação de seus regimes próprios de previdência social. Esclareceu que o Município, em razão da citada Portaria, está obrigado a editar norma majorando a alíquota da contribuição de seus servidores, no mínimo, em 14% (quatorze por cento), sendo o prazo fatal para gerar estes efeitos a data de 31/07/2020.



Disse, ainda, que, em razão do princípio da anterioridade nonagesimal, a elevação da contribuição previdenciária deverá ocorrer, por lei, no prazo máximo de abril do corrente ano. Frisou que, se não observado o prazo fatal, a parte impetrante ficará sujeita à penalização, conforme sanções previstas no art. 7º da Lei Federal n. 9.717/98. Alegou que a Portaria n. 1.348/2019 é abusiva, uma vez que somente lei pode estabelecer a fixação de alíquota tributária. Ressaltou abusividade também na estipulação de prazo máximo para que o ente a majore, impondo prazo sem respaldo legal.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 1.000,00 e juntou documentos.

Análise do pedido liminar postergada, conforme despacho de fls. 32. Interposto agravo de instrumento pela parte impetrante, foi deferida a antecipação da pretensão recursal, conforme decisão de fls. 42/4.

Informações prestadas às fls. 55/62.

Parecer do MPF pela denegação da segurança (fls. 68/73).

É o relatório.

## **II – Fundamentação:**

Preliminarmente, registro que a via eleita é adequada, porquanto pretende a parte impetrante que não lhe seja negada a expedição de CRP e/ou a ela aplicada sanções, tudo em razão do descumprimento da Portaria n. 1.348/19. A questão é, pois, jurídica, não necessitando de dilação probatória.

Passo ao exame da matéria de fundo.

### **Na espécie, verifico assistir razão à parte impetrante.**

Isso porque o RPPS do Município deve ser instituído e disciplinado por lei do respectivo ente federativo, em razão de sua autonomia, não estando a Portaria n. 1.348, de 03/12/2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em consonância com o novel sistema de previdência advindo por meio da Emenda Constitucional n. 103/2019, conforme será adiante explanado.

De início, é importante ressaltar que a presente demanda não tem o escopo de analisar a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, conhecida como Reforma da Previdência. Portanto, a presente querela versa sobre a existência de vícios na Portaria n. 1.348, de 3 de dezembro de 2019, que estabeleceu regras para que os Estados, Distrito Federal e Municípios comprovassem a adequação de seus regimes próprios de previdência social aos parâmetros da supracitada Emenda.

Com efeito, é cediço que a Emenda Constitucional n. 103/2019, entre outros reflexos, trouxe importantes alterações sobre as contribuições dos servidores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O novo sistema constitucional previdenciário do servidor difere substancialmente daquele anteriormente estabelecido na Carta Magna de 1988 e advindo pelas Emendas n. 20/98, n. 41/2003 e 47/2005, que estabeleciam regras uniformes para o RPPS de todos os entes da Federação.



Vejamos atentamente alguns dos dispositivos da EC em comento, *verbis*:

### **EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019**

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 149 [...]

§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, **por meio de lei**, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, **que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.**

§1º-A. Quando houver **deficit** atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

§1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida no §1º-A para equacionar o **deficit** atuarial, é facultada a instituição de cobrança extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do **deficit** e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

(...)

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 n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

**§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.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei n. 10.887<sup>[1]</sup>, de 18 de junho de 2004, **esta será de 14% (quatorze por cento)**.

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I – no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

**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.

Em linhas gerais, é possível depreender da leitura **sistemática** dos artigos 11, *caput*, c/c o art. 36, e art. 9º, § 4º, todos da EC n. 103/2019, a regra (que comporta exceções) de adequação da alíquota de contribuição dos segurados dos Estados, Distrito Federal e Municípios à alíquota de contribuição a que os servidores da União encontram-se submetidos. A exceção à regra reside na situação de ausência de *deficit* atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota, contudo, não poderá ser inferior às aplicáveis ao RGPS (art. 9º, § 4º, da EC 103/2019).

Nessa esteira, considerando as alíquotas do RPPS da União (art. 11 da EC n. 103/2019), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm as seguintes alternativas para cumprimento do art. 9º, § 4º, da EC em comento:



i) caso a alíquota seja uniforme e o RPPS possua *deficit* atuarial, deverá majorá-la, **por meio de lei**, para, no mínimo, 14%;

ii) caso referende, **por meio de lei**, a alteração promovida pelo art. 149 da Constituição, na forma prevista no art. 36, inciso II, da Emenda, poderá implementar alíquotas progressivas, tendo por parâmetro mínimo as da União se o RPPS for deficitário ou as do RGPS se não for.

De qualquer forma, é importante observar que a aplicação aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios das mesmas regras de benefícios dos servidores federais previstas na EC n. 103 de 2019 **exige a edição de normas pelos respectivos entes federativos**. A edição dessas normas é fundamental para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, notadamente em respeito à isonomia de tratamento entre os segurados.

Indubitavelmente, o art. 11 da EC n. 103/2019, que estipula a alíquota mínima de 14% da contribuição previdenciária, ao fazer menção aos dispositivos da Lei n. 10.887/2004, notadamente seu art. 5º *[Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no [art. 40 da Constituição Federal](#) e nos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.]*, **configura norma de aplicabilidade imediata apenas para a União**. Aliás, entender de forma contrária seria chancelar o desrespeito à autonomia dos demais entes, em total afronta ao pacto federativo!

Isso porque, como bem disse a Desembargadora Ângela Catão (fls. 42/4), nos autos do agravo de instrumento interposto pela parte impetrante (n. 1007081-17.2020.4.01.000), *“a alteração da alíquota da contribuição previdenciária é matéria que demanda discussão mais ampla, inclusive por meio de estudos que demonstrem o real déficit atual (...)”*.

Sendo assim, a Portaria n. 1.348, de 03/12/2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que determina que os Estados e Municípios comprovem a vigência da adequação do valor das contribuições ordinárias às disposições da Constituição Federal até o dia 31 de julho de 2020, mormente com o comando da alíquota mínima de 14%, no caso de não ser adotado o regime das alíquotas progressivas, padece de vício insanável, porquanto trata de matéria reservada à lei [dos respectivos entes]federados.

Na oportunidade, didaticamente, destaco os seguintes excertos da Portaria em comento:

### **PORTARIA N. 1.348, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019**

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

(...)



Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea "a" do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

I - Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social;

II - Para o RPPS com déficit atuarial:

**a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;**

Portanto, a majoração automática da alíquota para 14% contraria o disposto no § 4ª do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103/2019, pois retira do ente federativo a possibilidade de estabelecer alíquota inferior àquela adotada pela União, na hipótese de seu respectivo regime próprio de previdência social não possuir *deficit* atuarial a ser equacionado.

Logo, não faz sentido a afirmação do Ministério Público Federal de que o prazo disposto na Portaria "não é irrazoável" (fl. 72), pois é evidente que o ato normativo ora combatido inova ao criar obrigação não disciplinada por lei e/ou na Emenda Constitucional n. 103/2019.

Outro ponto digno de nota é a interpretação e alcance dos incisos do art. 36 da EC n. 103/2019, que prescreve norma complementar, contendo cláusulas de revogação e de vigência das normas constitucionais.

Em regra, para os RPPS dos entes federativos, todos os dispositivos da reforma, não expressamente ressalvados pelo indigitado art. 36, vigoram desde a data da publicação (inciso III). Quanto ao art. 11, a EC n. 103/2019 entra em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação (inciso I). Contudo, já vimos que o indigitado artigo 11 somente é de aplicação imediata para a União, ou seja, também é necessária a edição de lei do ente federativo para a fixação da alíquota de 14%. Assim, o artigo 11, lido e aplicado de forma isolada, não atende à garantia de autonomia política do ente municipal assegurada pela Constituição de 1988.

Quanto às alíquotas progressivas, nos termos do inciso II do art. 36 da EC n. 103/2019, existe um período de vacância, no qual claramente se depreende que o início da produção de efeitos jurídicos dar-se-á somente com a publicação de lei do ente [municipal, no caso] que promova o seu referendo integral.

Sem o referendo mediante lei do ente federativo, de que trata o inciso II do art. 36 da Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, nem fazer incidir a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver *deficit* atuarial.



Razão disso, a Portaria combatida, de forma totalmente indefensável, acabou por determinar que o ente federativo cumpra seu poder-dever de legislar, em tempo por ela mesma previsto, sendo, pois, uma medida invasiva e evidentemente contrária à autonomia do ente municipal ora impetrante.

Acrescento, ainda, que a lei estadual, distrital ou municipal, quando tratar do referendo previsto no inciso II do art. 36 da Emenda, terá efeitos prospectivos, ou seja, a partir de sua publicação, por força do que dispõe o parágrafo único desse artigo, que veda a produção de efeitos retroativos.

De mais a mais, até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal segue a trilha de que uma Portaria de Ministério do Governo Federal não pode criar obrigações para o RPPS de um ente da Federação, mormente quando essas obrigações não estão previstas na Constituição e/ou em lei por ela autorizada. Aliás, segundo o STF, quanto ao presente tema, sequer lei federal pode estabelecer critérios que não sejam de caráter geral. *Verbis*:

**Ementa: AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 204/2008 E 403/2008. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ART. 24, XII, DA CF/88. ARTIGOS 7º, I A III, E 9º DA LEI FEDERAL 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

**(ACO 2634 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 15-05-2019 PUBLIC 16-05-2019 – destacou-se)**

A ser assim, a Portaria n. 1.348, de 03 de dezembro de 2019, extrapolou de seu objetivo de “*dispor sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*”. Aliás, como já dito, versou sobre temas que estão reservados à lei específica do ente da federação.

Por fim, contudo, reputo desnecessário o Judiciário determinar que “*somente após a conclusão de estudos técnicos atuariais internos, possa o Poder Executivo enviar projeto de lei ao Poder Legislativo do Município para fixar a alíquota da contribuição previdenciária necessária para que seu sistema alcance o equilíbrio financeiro e atuarial*”, tal como vindicado pela impetrante à fl. 28 (inicial). É que os estudos técnicos atuarias, com o conseqüente envio de projeto de lei no âmbito legislativo municipal, configuram atribuições já determinadas pelo Constituinte Reformador (Emenda Constitucional n. 103/2019, art. 36, inciso II).

Por óbvio, registro que é dever do ente federativo preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, portanto, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Todavia, não compete à União,



mediante Portaria, imiscuir-se na autonomia de outro ente federativo, estabelecendo prazos e aplicando sanções lastreadas em regras que extrapolam seu âmbito de competência.

---

[1] Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. [Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no [art. 40 da Constituição Federal](#) e nos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.]

### III – Dispositivo:

Ante o exposto, **concedo** a segurança vindicada para:

- i)** suspender os efeitos da Portaria n. 1.348/2019 para a parte impetrante, em razão dos vícios delineados na fundamentação deste julgado;
- ii)** determinar que a autoridade impetrada não aplique à impetrante as sanções previstas na Lei n. 9.717/98 (art. 7º) em razão da citada Portaria;
- iii)** determinar que a autoridade impetrada não negue à impetrante, em razão da mencionada Portaria, a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Sem custas. Sem honorários advocatícios, conforme art. 25 da Lei n. 12.016/2009.

Intimem-se. Oportunamente, ao TRF1 em razão da remessa necessária.

Brasília-DF, 1º de junho de 2020.

**WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO**

**Juiz Federal da 14ª VARA DA SJDF**

---

[1] Dispõe sobre o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

