

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR MÁRIO MACHADO, EMINENTE RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0710756- 60.2020.8.07.0000 – EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

O **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**, com fundamento no artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **INFORMAÇÕES** aos termos do MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO nº 0710756-60.2020.8.07.0000, impetrado pelo SINDICATO DOS PROCURADORES DO DISTRITO FEDERAL - SINDPROC/DF, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

(I)
SÍNTESE DA IMPETRAÇÃO

Por meio deste *writ*, o sindicato impetrante pede a concessão da segurança para que seus filiados não sejam obrigados a recolher a contribuição previdenciária com a alíquota mínima estabelecida nos mesmos patamares da fixada pela União a partir da promulgação da Emenda Constitucional no 103 à Constituição Federal, ocorrida em 13 de novembro de 2019 (EC 103/2019).

Como fundamento da sua pretensão, afirma existir o Parecer Jurídico nº 206/2020/PGCONS, de 11 de março de 2020, emitido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, em que se concluiu pela necessidade de edição de lei distrital para se majorar a alíquota atualmente cobrada.

Segundo o impetrante, o opinativo defende que enquanto isso não ocorrer, prevalecem no DF “as alíquotas de contribuição previstas nos arts. 60 e 61 da LC nº 768/2009 (sic), 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)”.

Assim, ante a ausência de lei e tendo em vista a edição da Circular nº 5/2020 – GAG/GAB, de 30 de abril de 2020 (“Circular 5/2020”), assevera estar ocorrendo ofensa aos princípios

constitucionais da legalidade, da anterioridade, da separação dos poderes e da autonomia federativa.

Afirma, ainda, ser necessária a obediência ao primado da segurança jurídica, porquanto a Nota Técnica SEI nº 12.212/2019-ME, elaborada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, diz que “a eficácia das alterações que a EC nº 103/2019 trouxe para os regimes de previdência dos servidores dos entes periféricos (art. 149 da CF) dependem de lei local, que terá efeitos obrigatoriamente prospectivos e que terá a opção de referendar ou não as modificações ocorridas em âmbito nacional.”

Por fim, aduz que o estabelecimento de alíquotas progressivas ofende o princípio da vedação da utilização do tributo com efeito de confisco.

Em que pese o acatamento e respeito com que sempre são recebidas as alegações dos cidadãos que recorrem ao Judiciário questionando atos do Governo do Distrito Federal, a impetração deduzida é absolutamente insubsistente e não merece prosperar, como será adiante demonstrado.

(II)

A CIRCULAR Nº 5/2020 – GAG/GAB

Em primeiro lugar, é importante deixar claro que a edição da Circular 5/2020, mediante a qual os dirigentes de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal foram comunicados sobre a obrigatoriedade de o recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores regidos pelo regime próprio de previdência social - RPPS observar o art. 125, § 7º, da LODF e, em consequência, a EC nº 103/2019, **em nada inovou no ordenamento jurídico distrital.**

Muito pelo contrário! Como é de conhecimento notório, uma circular é um ato administrativo formal que objetiva a transmissão de ordem interna, entre superiores e subordinados, justamente para conferir tratamento uniforme na aplicação de lei e adoção de medidas.

Como, ao tomar posse no cargo de Governador do Distrito Federal, o Chefe do Executivo presta o compromisso de defender a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, é também a função do Governador interpretar esses diplomas e garantir que sejam cumpridos em solo distrital.

Afinal, é unânime entre os constitucionalistas que **todos os Poderes interpretam a Constituição e, em âmbito distrital, a LODF.** A inobservância deste dever constitucional pelos mandatários da Administração Pública, inclusive, pode configurar a prática de crime de responsabilidade, nos termos dos arts. 101 e 101-A da LODF.

Ao editar a Circular 5/2020, foi exposta a interpretação do Governador do DF acerca da

leitura do art. 125, § 7º, da LODF, que, em que pese o impetrante divirja, é a mais correta do texto constitucional local.

Pouco importa o fato de que existe Parecer Jurídico emitido pela PGDF, entidade da qual fazem parte os filiados do impetrante.

Não há lei que estabeleça a obrigação de o Governador do Distrito Federal ter que decidir conforme o parecer do órgão jurídico central em tema relativo à interpretação das exigências constitucionais para a fixação de alíquotas de contribuição previdenciária.

Sendo assim, nos termos da jurisprudência do STF – MS nº 24.631, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 1.2.2008 –, tal parecer não é vinculante e, portanto, constitui uma mera leitura interpretativa sobre o tema, leitura essa que, embora respeitável, merece ser criticamente examinada, já que foi feita por procuradores que são impactados pela decisão de incremento de alíquotas.

Dessa forma, é importante, desde já, assentar a premissa de que **não foi a Circular 5/2020, mas a própria LODF que impôs a obrigatoriedade de se observar a retenção nas alíquotas tal qual determinado pelo ato administrativo**, pois é essa a premissa sobre a qual se funda a presente impetração e ela está absolutamente incorreta.

(III)

O art. 125, inc. V e §7º, DA LODF

A disciplina da contribuição previdenciária a ser cobrada dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas, dirigida ao RPPS, encontra-se prevista no art. 125, inc. V e §7º, da LODF.

De acordo com tais dispositivos, o DF pode instituir uma contribuição previdenciária, a ser cobrada dos seus servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas, de maneira a custear, em benefício deles, o RPPS.

Tem-se, então, de fato, uma autorização constitucional para que lei institua, em âmbito local, o (a) RPPS, bem como, para o custeio desse regime, (b) a contribuição a ser cobrada dos referidos beneficiários.

No entanto, em relação **à alíquota mínima** a ser cobrada, a LODF não concedeu uma mera autorização para que a lei discipline, como bem entender, a menor alíquota aplicável.

Nesse ponto, a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, ao acrescentar o §7º ao art. 125 ao texto da LODF, por meio da Emenda nº 80, de 12 de agosto de 2014, **já adentrou questão específica**, concreta, que em regra é tratada por lei, **preenchendo**, em relação à alíquota mínima, **integralmente a moldura normativa**.

Ao assim fazê-lo, a LODF, adotando uma incorporação por remissão, dispôs, **em norma de eficácia plena e, assim, auto-executável**, que o patamar mínimo da alíquota da contribuição a ser cobrada de servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas do DF não pode ser inferior à alíquota mínima da contribuição dos servidores públicos efetivos da União:

“Art. 125. [...]

§7º A contribuição de que trata o inciso V não pode ter alíquota inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivos da União.”

Basta ler o §7º acima para compreender que, por força de Emenda à LODF, a CLDF não permite, **em vestes de poder constituinte derivado reformador**, que as contribuições sociais dos servidores ao RPPS **tenham** alíquotas inferiores às da União.

Se o Governador, portanto, autorizar que a contribuição dos servidores seja descontada em patamares inferiores aos estabelecidos na EC no 103/2019, isso significará que os servidores distritais **terão** alíquota inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivos da União, o que implicará inobservância de tal preceito constitucional local.

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual os diplomas legais não contêm palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, por força desse princípio, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. Não se presumem, na lei, palavras inúteis (Cf. Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 8a. ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262).

Veja-se, assim, que **por decisão expressa do constituinte local** – e não do Constituinte Federal –, não pode ocorrer descasamento entre o tempo de vigência da norma nacional e o tempo de vigência do mesmo conteúdo prescritivo no plano distrital.

Cabe dizer que não foi à toa a razão pela qual a CLDF optou por incluir tal previsão no texto constitucional local, senão para, desde já, deixar enraizado, na LODF, um comando jurídico segundo o qual não se pode cobrar alíquotas inferiores às aplicadas pela União.

É que a Casa Legislativa sabe que, submetidas às pressões momentâneas, mesmo ciente de dificuldades orçamentárias, poderiam os Deputados, pressionados pelas categorias de servidores públicos, deixarem de majorar as alíquotas, quando necessário e determinado por normas federais

para não gerar prejuízos ao DF.

O texto do dispositivo é claro e, pelos termos empregados pelo legislador, não há dúvidas acerca da sua plena e imediata eficácia no ordenamento jurídico. Descabe, assim, alcançar outro sentido mediante “umainterpretação sistêmica do conjunto de normas do Sistema Tributário Nacional”, tal como defende a impetrante à fl. 24 da inicial.

Não há campo para se efetuar a leitura no sentido de que a CLDF deveria editar uma lei, norma hierarquicamente inferior, para, **repetindo o que já está escrito e definido na LODF**, previsão aprovada com quórum super qualificado, fixar a alíquota estabelecida pela EC 103/2019, para só então as alíquotas ali previstas serem obrigatórias.

Em verdade, como não há possibilidade de a CLDF não fixar no mínimo a alíquota da União, uma deliberação legal apenas para dizer que está fixando a alíquota federal é **absolutamente despicienda** e carente de lógica jurídica.

Aliás, uma interpretação dessa natureza é contrária ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (ou princípio da interpretação efetiva), que preconiza a obrigatoriedade de aplicação, na interpretação das normas oriundas da Constituição, o sentido de maior eficácia.

E não há dúvidas de que o sentido de maior eficácia é o sentido literal, inequívoco, de plena aplicação das alíquotas mínimas, questão já definida, e não a “interpretação sistêmica” defendida pelo impetrante, que, em última análise, nada mais representa do que a construção do sentido que almeja a partir da leitura de vários preceitos abertos que podem ser interpretados de diversas maneiras.

Aliás, em direito tributário, é regra de interpretação e integração estabelecida no Código Tributário Nacional que o emprego da equidade não pode resultar na dispensa do pagamento de tributo devido (art. 108, §2º, CTN).

Sendo assim, é evidente a insubsistência de argumentos deduzidos na inicial para eximir os servidores, aposentados e pensionistas do DF, de arcarem com as alíquotas estabelecidas pela EC 103/2019, tais como a violação:

(a) da legalidade tributária, porquanto há previsão no art. 125, §7º, da LODF, que é uma norma do ordenamento jurídico, portanto atendido o que exige o art. 150, I, da CF;

(b) da separação dos poderes, tendo em vista que foi o próprio Poder Legislativo distrital que acrescentou o art. 125, §7º, ao texto da LODF e, em consequência, obrigou que esse dispositivo fosse obedecido pelo

Poder Executivo distrital;

(c) da preservação da federação, pois a autonomia federativa do DF está preservada, sendo que foi por conta dessa autonomia que a CLDF editou o art. 125, §7º, da LODF, **no exercício nobre do poder constituinte decorrente derivado**, não havendo norma federal impondo a promulgação desse dispositivo na lei orgânica local;

(d) das competências legislativas, uma vez que a CLDF apenas acresceu o art. 125, §7º, da LODF, pois o DF possui a competência concorrente para legislar sobre previdência social, na dicção do art. 24, XII, da CF;

(e) da *irretroatividade* de leis, porquanto não está se cobrando contribuições de vencimentos e benefícios já pagos a servidores e pensionistas.

Da mesma maneira, não há ofensa (f) à *isonomia tributária*, pois nenhum servidor está sendo tratado com privilégio em relação a outro, sendo que todos, nas mesmas condições, arcam com a contribuição na mesma alíquota.

Tampouco há que se falar em (g) violação ao *princípio da anterioridade nonagesimal*, porquanto a EC 103 foi publicada no DOU em 13.11.2019, as alíquotas estão fixadas no art. 11, o art. 125, §7º, da LODF foi promulgado em 12 de agosto de 2014 e as alíquotas passaram a vigorar em 1º de março de 2020.

Não há transgressão (h) ao art. 36, II, da EC 103/2019, pois a lei ali referida é, em âmbito distrital, suprida pela circunstância de a CLDF ter acrescido o art. 125, §7º, ao texto da LODF.

Ou seja, descabe a necessidade de edição de lei, ao menos para estabelecer o patamar mínimo das alíquotas aplicáveis, quando a própria LODF já possui uma regra de aplicação dessas alíquotas.

Frise-se que não se defende que as alíquotas estabelecidas pela União sejam obrigatórias no DF por determinação federal, **mas por opção do próprio DF**, que, ao crescer o art. 125, §7º, ao texto da LODF, incorporou por remissão as alíquotas mínimas ao ordenamento local, técnica legislativa plenamente admitida **explicitamente** em âmbito distrital, nos termos do art. 54 da Lei Complementar no 13, de 3 de setembro de 1996.

Levando isso em conta, está atendido o que dito na Nota Técnica SEI nº 12.212/2019-ME, elaborada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, a qual assenta que *“a eficácia das alterações que a EC no 103/2019 trouxe para os regimes de previdência dos servidores dos entes periféricos (art. 149 da CF) **dependem de lei local**, que terá efeitos*

obrigatoriamente prospectivos e que terá a opção de referendar ou não as modificações ocorridas em âmbito nacional.” No DF, há norma local, de hierarquia constitucional, qual seja, o art. 125, § 7º, da LODF.

Por fim, (i) não há confisco algum. Os servidores receberão aposentadorias e pensões maiores em comparação aos trabalhadores da iniciativa privada e a eles foi conferida a possibilidade de migrar para o regime geral, o que os eximiria de arcar com as contribuições incidentes para o RPPS.

Ademais, o DF, por força do art. 59 da Lei Complementar nº 769, tem a obrigação de pagar o dobro das contribuições dos servidores, a título de contribuição patronal. Ou seja, quem está pagando mais, também está sendo mais beneficiado pelo erário.

(IV)

A Plena Compatibilidade de o DF Adotar Atos Normativos da União

Por fim, não há qualquer incompatibilidade ao mecanismo utilizado pela CLDF na redação do art. 125, §7º, da LODF, que determina que a contribuição previdenciária de que trata o inciso V, também do referido art. 125, não pode ter alíquota inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivos da União.

Em verdade, basta ler o art. 25 da CF, para perceber que os Estados se organizam e se regem “*pelas Constituições e leis que **adotarem**, observados os princípios desta Constituição*”.

Logo, o DF pode plenamente adotar leis e regramentos de outras Unidades da Federação, tal como a CLDF optou por fazer ao editar o §7º do art. 125 da LODF.

Em verdade, isso é bastante comum pela leitura da LODF. Por contar diversos artigos com temas que são de competência reservada ou concorrente da União, por exemplo, a nossa carta constitucional nada mais faz do que incorporar regras federais para o ordenamento local.

É por isso que é bastante comum verificar o Conselho Especial do TJDFT declarando a inconstitucionalidade de normas locais que não seguem o texto de leis federais, reconhecendo a violação de artigos, tais como o art. 14 e 17, §1º, da LODF.

Por exemplo, para o Tribunal, violam a LODF leis locais que não seguem as normas gerais fixadas em leis federais que disciplinem licitações. Assim, tendo em conta ser necessário o exame de leis federais para saber se há ou não ofensa os preceitos que regem a licitação, **a interpretação do texto da LODF é construída a partir do conteúdo de normas federais**. Como exemplo, cita-se o seguinte julgado, de 2018:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.980, DE 18 DE

AGOSTO DE 2017 - GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS COM SÓCIOS EM COMUM EM PROCESSO LICITATÓRIO - ART. 22, INCISO XXVII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - NORMA GERAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - INCOMPATIBILIDADE COM A LODF. VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

A União detém competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, contudo, demonstrado que o autor indica como parâmetro de controle de constitucionalidade a Lei Orgânica do Distrito Federal, firma-se a competência do Conselho Especial do TJDF para processar e julgar o feito.

A Lei impugnada, que garante a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, disciplina critério de acesso às licitações, matéria que configura norma geral. **Assim fazendo o legislador local além de malferir o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal, viola os artigos 14, 17, §1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.** Ademais, a lei impugnada impede que o Administrador estabeleça as restrições que entender necessárias, em face das peculiaridades do objeto a ser licitado. **Consequentemente, a Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017 dispõe sobre matéria afeta à reserva de administração, e afronta aos artigos 19, 25, 26, 53 e 100, incisos IV e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

(Acórdão 1112935, 20180020026402ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 24/7/2018, publicado no DJE: 3/8/2018. Pág.: 70-75)

O mesmo ocorre, por exemplo, com as normas orçamentárias.

Como aduz o Desembargador J.J. Costa Carvalho, “a Lei Orgânica do Distrito Federal trata da lei de diretrizes orçamentárias, dispondo sobre o seu objeto no parágrafo 3º do art. 149, sem regulamentar, de forma específica, sobre a previsão de dívida de exercícios anteriores. Tal matéria é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000, art. 42) e na Lei 4.320/64 (art. 37), que estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”¹

Assim, alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 4.320/64 terão impacto na compreensão do sentido da LODF, que também trata das leis orçamentárias (art. 149, I a III, LODF).

(V)

A Compatibilidade da Aplicação da Alíquota Progressiva

A técnica de progressividade da cobrança de tributos já está consagrada como legítima no ordenamento jurídico nacional, por dar concretude, na dicção da jurisprudência do STF:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 3º da EC no 29, de 13 de setembro de 2003, que alterou o §1º do art. 156 da Constituição Federal, instituindo a progressividade fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Constitucionalidade. Improcedência.

1. No julgamento do RE no 423.768/SP, Relator o Ministro Marco Aurélio, o Plenário do STF refutou a tese da inconstitucionalidade da EC no 29/03, na parte em que modificou o arquétipo constitucional do IPTU **para permitir o uso do critério da progressividade como regra geral de tributação**, em acréscimo à previsão originária da Carta Magna, calcada no art. 185, § 4o, inciso II, que trata da progressividade sancionatória do imposto pelo desatendimento da função social da propriedade imobiliária urbana. **Não se vislumbra a presença de incompatibilidade entre a técnica da progressividade e o caráter real do IPTU, uma vez que a progressividade constitui forma de consagração dos princípios da justiça fiscal e da isonomia tributária.**

2. Ação julgada improcedente.

(ADI 2732, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 10-12-2015 PUBLIC 11-12-2015)

Tal sistemática possui autorização no §2º do art. 125 da LODF:

“Art. 125. [...]

§2º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar o patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei.”

Não há qualquer inconstitucionalidade na adoção da alíquota progressiva, assim como não há na de adoção de uma alíquota fixa, sendo ambas possíveis soluções jurídicas disponíveis para o legislador.

(VI)

CONCLUSÃO

Diante do exposto, prestadas essas informações, o Governador do Distrito Federal manifesta-se pelos indeferimentos tanto da liminar quanto, no mérito, da segurança.

Brasília/DF, 8 de maio de 2020.

Ibaneis Rocha

Governador do Distrito Federal

1 (Acórdão 876390, 20140020257180ADI, Relator: J.J. COSTA CARVALHO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 9/6/2015, publicado no DJE: 30/6/2015. Pág.: 17)



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 11/05/2020, às 18:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=39950148 código CRC= **167516E2**.