



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70084505676 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO DE BOMBEIROS DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL - ABERGS

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Associação de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul -
ABERGS. Artigos 10-A e 14, ambos da Lei Complementar
Estadual n.º 13.757, de 15 de julho de 2011, que 'dispõe sobre
o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores
Militares do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo
Previdenciário dos Servidores Militares -
FUNDOPREV/MILITAR -, e dá outras providências', com a
redação dada pela Lei Complementar Estadual n.º 14.968, de
29 de dezembro de 2016. 1. Preliminares. 1.1. Acolhimento
da prefacial de ilegitimidade ativa suscitada, visto que a
proponente representa, segundo o respectivo estatuto, apenas*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

parcela dos servidores públicos que se propõe a tutelar pela via da ação constitucional. Precedentes jurisprudenciais. 1.2. Dispositivos legais impugnados anteriores ao advento da nova redação do artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, tido como paradigmático na espécie, visto que alterado pela Emenda Constitucional n.º 103/2019. Hipótese de não recepção, de lei juridicamente ineficaz em razão de sua incompatibilidade com a nova ordem constitucional, não desafiando controle concentrado de constitucionalidade. Inadequação da via eleita. Precedentes jurisprudenciais e doutrinários. 1.3. Alegação de afronta à Lei Federal n.º 13.954/2019, ao Decreto-lei n.º 667/1969 e às Instruções Normativas n.º 05/2020 e n.º 06/2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia que não merece conhecimento, pois se trata de confronto infraconstitucional de normas. Precedentes jurisprudenciais.

2. Mérito. *O artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, institui que compete privativamente à União estabelecer 'normas gerais' sobre 'inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares'. A alteração do texto constitucional não afasta a competência dos Estados membros para instituírem regras específicas de inatividade dos militares estaduais - policiais e bombeiros - e dos pensionistas, por meio de lei específica, nos termos dos artigos 42, parágrafos 1º e 2º, 142, parágrafo 3º, inciso X, e 149, parágrafo 1º, da Constituição Federal. A Lei Federal n.º 13.954/2019 extrapolou a competência de União, ao determinar que a alíquota de contribuição previdenciária aplicável ao militares de União fosse extensível ao militares*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

estaduais. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELO ACOLHIMENTO DAS PREFACIAIS SUSCITADAS E, NO MÉRITO, CASO APRECIADO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Associação de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul - ABERGS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos **artigos 10-A e 14 da Lei Complementar Estadual n.º 13.757**, de 15 de julho de 2011, com a redação dada pela Lei Complementar Estadual n.º 14.968, de 29 de dezembro de 2016, que *dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário dos Servidores Militares - FUNDOPREV/MILITAR -, e dá outras providências*, por afronta ao artigo 47 da Constituição Estadual, combinado com os artigos 22, inciso XXI, 42, 142, parágrafo 3º, e 149, parágrafo 1º, todos da Constituição Federal, e à Lei Federal n.º 13.954/2019, ao Decreto-lei n.º 667/1969 e às Instruções Normativas n.º 05/2020 e n.º 06/2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

A proponente, inicialmente, argumentou sobre a legitimação ativa e o cabimento da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade. Discorreu, na questão de fundo, a respeito da inconstitucionalidade da contribuição previdenciária mensal descontada dos segurados militares ativos, inativos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul, fixada em 14% nos dispositivos legais objurgados, por desatendimento ao disposto na Emenda Constitucional n.º 103/2019 e na Lei Federal n.º 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que instituiu a alíquota previdenciária em 9,5% para as Forças Armadas, com aplicação imediata para todos os entes federados. Apontou que, por intermédio do poder reformador advindo da Emenda Constitucional n.º 103/2019, outorgou-se à União a competência privativa para estabelecer normas gerais sobre inatividade e pensões das polícias militares e do corpo de bombeiros militares - artigo 22, inciso XXXI, da Constituição Federal - razão pela qual foi editada a Lei Federal n.º 13.954, de 16 de dezembro de 2019, a qual, no seu entender, seria extensível aos militares estaduais, nos moldes dos artigos 24 ao 24-J do Decreto-lei n.º 667/1969 e das Instruções Normativas n.º 05/2020 e n.º 06/2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Teceu considerações sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares (RPS), os quais não se sujeitariam ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos demais servidores públicos - artigo 40 -, por força dos artigos 22, inciso XXI, 42, 142, parágrafo 3º, e 149, parágrafo 1º, todos da Carta Republicana. Sustentou, ainda, o acolhimento das normas federais pela Administração Pública Estadual, na dicção do artigo 47 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 78/2020. Postulou, inclusive liminarmente, a suspensão dos dispositivos vergastados e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

artigos 10-A e 14, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 13.757/2011 (fls. 04/24 e documentos das fls. 25/117 e 125/128).

Antes do exame da liminar, foi oportunizada manifestação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, do Procurador-Geral do Estado e do Procurador-Geral de Justiça (fls. 129/130).

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, devidamente intimado, restou silente (certidão da fl. 143).

O Procurador-Geral de Justiça ofertou manifestação preliminar, sustentando não se encontrarem presentes os requisitos para concessão de medida cautelar, especialmente em face do princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 154/161).

O Procurador-Geral do Estado, também intimado, aduziu, em preliminar, a ilegitimidade ativa do proponente, visto que representa apenas parte dos servidores públicos afetados pela norma - limitada aos componentes do Corpo de Bombeiros, não abrangendo os integrantes da Brigada Militar - e a impossibilidade de conhecimento da ação fundada em dispositivos constitucionais posteriores ao diploma impugnado e em normas infraconstitucionais. Asseverou, no mérito, a competência legislativa estadual para dispor acerca da alíquota previdenciária dos servidores militares estaduais e, ainda, o descompasso da temática objeto da ação direta de constitucionalidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Pleiteou, por derradeiro, a extinção do feito, sem resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

do mérito, em razão das prefaciais invocadas, e, alternativamente, o indeferimento da medida liminar diante da ausência de requisitos legais (fls. 166/199 e documentos das fls. 200/286).

A medida cautelar pretendida foi indeferida (fls. 299/307).

A Procuradoria-Geral do Estado, citada, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, reprisando a sua manifestação prévia. Ao final, postulou o acolhimento das preliminares deduzidas e, subsidiariamente, a improcedência do pedido (fls. 350/385).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, notificado, reportou-se às razões veiculadas na defesa da constitucionalidade dos dispositivos questionados apresentada pelo Procurador-Geral do Estado, requerendo, assim, o indeferimento do pleito (fls. 388/389).

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em que pese devidamente notificado (fls. 320/321 e 343), ficou-se silente (certidão da fl. 392).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A proponente volve-se contra os artigos 10-A e 14 da Lei Complementar Estadual n.º 13.757, de 15 de julho de 2011, com a redação dada pela Lei Complementar Estadual n.º 14.968, de 29 de dezembro de 2016, assim vazados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

LEI COMPLEMENTAR Nº 13.757, DE 15 DE JULHO DE 2011.

(atualizada até a Lei n.º 15.146, de 5 de abril de 2018)

Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário dos Servidores Militares – FUNDOPREV/MILITAR –, e dá outras providências.

(...)

Art. 10-A. A contribuição previdenciária mensal descontada dos segurados militares ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul, contribuintes do Regime Financeiro de Repartição Simples, é fixada em 14% (quatorze por cento). (Redação dada pela Lei Complementar n.º 14.968/16) (Vide art. 14, § 1º, I, da Lei Complementar n.º 15.142/18)

Parágrafo único. Aplica-se a alíquota prevista neste artigo aos inativos e aos pensionistas na forma dos §§ 18 e 21 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar n.º 14.015/12) (Vide art. 14, § 1º, I, da Lei Complementar n.º 15.142/18)

(...)

Art. 14. A contribuição previdenciária mensal descontada dos segurados militares ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul contribuintes do FUNDOPREV/MILITAR será de 14% (quatorze por cento) sobre a remuneração efetivamente recebida. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 14.968/16) (Vide art. 14, § 1º, I, da Lei Complementar n.º 15.142/18)

3.1. A preliminar de ilegitimidade ativa articulada pela Procuradoria-Geral do Estado merece acolhimento.

O artigo 95, parágrafo 1º, da Constituição Estadual, elenca os entes legitimados para a propositura de ações objetivas perante a Corte de Justiça do Estado em face de lei ou ato normativo estadual, contemplando as entidades de classe, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

(...)

VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;

VIII - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas;

IX - o Prefeito Municipal;

X - a Mesa da Câmara Municipal.

A proponente enquadra-se, no caso em exame, como entidade de classe de âmbito estadual.

No entanto, a matéria em relevo não guarda pertinência temática concreta e determinada com o escopo institucional da entidade, constante do respectivo estatuto¹, voltado tão somente para a defesa dos bombeiros militares estaduais, não abrangendo, dessa forma, os policiais militares estaduais, considerável parcela dos servidores públicos atingidos pelos dispositivos objurgados.

O direito à propositura de ação direta de inconstitucionalidade pelas organizações sociais, entidades sindicais e associações é ponto tormentoso na doutrina e jurisprudência, ainda não tendo sido deduzidos critérios eficientes para sua determinação, exigindo que o exame da legitimidade seja feito em cada caso específico, visto que ausente regulamentação legal própria sobre o tema.

¹ Documento das fls. 27/50.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nesse sentido, a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes², ao apreciar a matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações. Causa dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe, uma vez que inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de interesses diversos. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação das confederações sindicais ou organização de classe instituída em âmbito nacional, a fim de estabelecer a sua legitimidade ativa para a propositura das ações diretas.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já assentou o posicionamento de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente têm legitimidade para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade nas hipóteses em que o controle concentrado está sendo buscado em relação a normas legais que digam respeito aos interesses típicos da classe representada, como consignado nos seguintes precedentes daquela Corte:

Ademais, a Corte tem sido firme na compreensão de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada (Cf. ADI nº 3.906/DF-AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 5/9/08). A exigência da pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se

² MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.169.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente. Confirmam-se precedentes sobre o assunto: ADI nº 2.242/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 19/12/01; ADI nº 2.349/ES-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de 24/08/01; ADI nº 3.906/DF-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 05/9/08; ADI nº 1.194/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Relatora p/ Acórdão a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 11/9/09; ADI nº 4.441/SE-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 7/10/14; ADI nº 5.023/MT-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 6/11/14, esse último assim ementado: “AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade ad causam. Agravo regimental conhecido e não provido” (ADI nº 5.023/MT-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 6/11/14). Da análise dos objetivos da entidade requerente e dos dispositivos ora questionados o que se depreende é a falta de aderência entre eles. Com efeito, nota-se que a finalidade institucional da requerente compreende representar e proteger, no âmbito nacional, os direitos e os interesses coletivos ou individuais homogêneos da categoria econômica das incorporadoras, empresas administradoras (imobiliárias ou qualquer outro tipo societário que possua, entre seus objetivos, o fim de administrar, incorporar, vender ou locar imóveis) de condomínios comerciais e/ou residenciais e dos Edifícios e Condomínios, Residenciais e Comerciais, integrantes do 5º Grupo do Plano da Confederação Nacional do Comércio (CNC), a que se refere o art. 577 da CLT. Nesse passo, não se verifica correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela requerente e as normas ora impugnadas, que dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis. Vide, ademais, que os interesses por ela abrangidos não são atingidos de maneira direta pelos dispositivos questionados. Ausente, portanto, o requisito da pertinência temática. Sobre o tema: “Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Confederação sindical. Pertinência temática. Ausência. Ilegitimidade ativa. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de se exigir, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que dizem respeito à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora, que estão voltados, em suma, para entidades sindicais e trabalhadores inorganizados em sindicatos nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e de informática. Ademais, os interesses por ela abrangidos não são atingidos de maneira direta pelos dispositivos questionados. Precedentes da Corte no mesmo sentido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI nº 4.722/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 15/12/17). “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGÊNCIA: CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ADI nº 4.506/CE-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 13/9/16). Ainda nesse sentido: ADI nº 4.554/MS-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 12/11/15; ADI nº 4.574/SE, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 2/12/14; ADI nº 4.721/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 24/4/12.

(ADI 5837, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/12/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-288 DIVULG 13/12/2017 PUBLIC 14/12/2017)

DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. INVIABILIDADE DE REPRESENTAÇÃO APENAS PARCIAL DA CATEGORIA. PRECEDENTES DA CORTE. ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. A associação classista de âmbito nacional deve representar toda a respectiva categoria para que ostente a legitimidade ativa ad causam para provocar a jurisdição constitucional abstrata (CRFB, art. 103, IX) perante o Supremo Tribunal Federal. Precedentes da Corte: ADI nº 591, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.11.1991; ADI nº 353-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 16.04.19932. In casu, a ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) impugna a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, alterando o art. 100 da Constituição e inserindo o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sem embargo, a ANAMAGES representa tão-só o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada afeta todos os órgãos do Poder Judiciário, independentemente da Justiça ou ramo estrutural a que pertençam. 3. Ilegitimidade ativa ad causam configurada. Extinção do processo sem resolução do mérito.

(ADI 4372, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. ASSOCIAÇÃO QUE REPRESENTA APENAS FRAÇÃO OU PARCELA DA CATEGORIA PROFISSIONAL POR CONTA DE CUJO INTERESSE VEM A JUÍZO. CARACTERIZADA A ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROVOCAR A FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

Decisão: Cuidam os autos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES, com pedido de medida cautelar, contra o art. 57, caput e seus §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), os quais assim dispõem:

(...)

É o relatório. Passo à análise da admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade.

Tenho que este feito não merece prosseguir, diante da patente ilegitimidade da parte autora para a propositura da presente arguição, modalidade das ações do controle concentrado de constitucionalidade.

Em 25/05/2011, o Plenário desta Corte negou provimento a dois Agravos Regimentais interpostos contra decisões monocráticas proferidas pelo eminente Min. Cezar Peluso que indeferiram a inicial das ADI's 3.843 e 3.617 justamente pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa da ANAMAGES.

Colhe-se, por oportuno, o ensejo para transcrever a decisão monocrática proferida na ADI 3.843 no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES e que veio a ser mantida recentemente pelo Plenário desta Corte (grifos meus):

'DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), e em que se impugna o art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, na parte em que acrescenta o inc. XII ao art. 93 da Constituição da República, o qual dispõe que 'a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente' (fls. 02/08).

2. Inviável a demanda. A associação autora, segundo consta de seu estatuto (arts. 1º e 2º), apresenta-se, formalmente, como entidade de classe de âmbito nacional, representativa do corpo de magistrados estaduais. Tal disposição, no entanto, não é suficiente para que se possa dar, sem mais, por sua legitimidade para a propositura da ação direta de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

inconstitucionalidade, sob a figura prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República.

Com efeito, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ‘para que a entidade de classe tenha âmbito nacional, não basta que o declare em seus estatutos. É preciso que esse âmbito se configure, de modo inequívoco’ (ADI nº 386, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28.06.1991. Cf., ainda, ADI nº 79-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992 e ADI nº 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992).

A exigência de que a representatividade nacional da associação se manifeste de maneira material e efetiva, não apenas formalmente, é imperativo da admissibilidade da legitimação extraordinária. Por trás de todas as hipóteses em que a lei autoriza certa pessoa a postular em juízo, em nome próprio, a tutela de direitos ou interesses de que outros sejam teóricos titulares - daí, o caráter extraordinário da legitimidade -, está o reconhecimento normativo de que algum especial interesse liga o legitimado extraordinário, ou substituto processual, à situação jurídica que, pertinente a terceiro, ou o substituído, constitui o objeto do processo.

É, exata e unicamente, a existência de estreita ligação entre a matéria debatida e o substituto que lhe confere a este a legitimidade, não apenas em sentido processual, mas também em sentido político-social, para o exercício da ação. Só nos casos em que a pessoa do substituto ostente adequada representatividade daquele ou daqueles que substitui, justifica-se-lhe permitir atue em juízo na defesa dos interesses destes.

Bem por isso, a jurisprudência da Corte entende que se não configura a legitimidade extraordinária da ‘entidade de classe de âmbito nacional’, para instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, inc. IX, da CF), quando a associação autora represente apenas fração ou parcela da categoria profissional por conta de cujo interesse vem a juízo (ADI nº 591, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.11.1991; ADI nº 353-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 16.04.1993).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Se o ato normativo impugnado mediante ação direta de inconstitucionalidade repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugne a norma, pela via abstrata da ação direta. Afinal, eventual procedência desta produzirá efeitos erga omnes (art. 102, § 2º, da CF), ou seja, atingirá indistintamente todos os sujeitos compreendidos no âmbito ou universo subjetivo de validade da norma declarada inconstitucional.

É o caso dos autos. A ANAMAGES representa tão-só - formalmente, pelo menos - o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada é aplicável a todos os membros integrantes do Poder Judiciário, independentemente da “Justiça” ou ramo estrutural a que pertençam.

Não se pode, portanto, reconhecer à associação autora o requisito da ampla representatividade do conjunto de todas as pessoas às quais a norma atacada se aplica, nem, por conseguinte, sua legitimação ativa extraordinária para a demanda.

Não por outro motivo, já rejeitou este tribunal, em caso análogo, a legitimidade ativa de associação representativa dos juízes de paz para a ação direta de inconstitucionalidade. A respeito deles advertiu o Min. Relator:

‘(...) representam expressão parcial, mera fração da categoria judiciária. Tal circunstância descaracteriza a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os juízes federais) e com a ANAMATRA (que compreende os magistrados da Justiça do Trabalho), que não dispõem, pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade’ (ADI nº 2.082-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.04.2000).

No mesmo sentido, já me manifestei (cf. ADI nº 3.617, DJ de 09.12.2005).

3. Ante o exposto, indefiro a inicial, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990, 267, inc. VI, e 295, inc. II, do CPC.’



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nesse mesmo sentido, veja-se ainda o caso da ADI 3.675-AgR, de minha relatoria, Pleno, DJe de 13/10/2011, cuja acórdão foi assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DE ADIN. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL ALIADA À AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA ANAMAGES. JURISPRUDÊNCIA DO STF. EXTINÇÃO DO FEITO POR INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E POR ILEGITIMIDADE ATIVA.”

Por fim, cito também o julgamento da ADPF 154, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014, proposta também pela ANAGES em face de dispositivo da Lei Complementar nº 35/79, na qual a eminente relatora reconheceu monocraticamente sua ilegitimidade ativa, entendimento que foi posteriormente mantido por decisão colegiada em acórdão assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 102 DA LEI COMPLEMENTAR N. 35/1979. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PRECEDENTES.

1. A Agravante não tem legitimidade ad causam para instaurar procedimento de controle concentrado de constitucionalidade sobre dispositivo cujo conteúdo material extrapola os objetivos institucionais.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.’

Ex positis, em razão do posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal acerca do tema no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES para a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade, consoante os precedentes aqui invocados, não conheço da presente arguição, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, bem como do art. 4º da Lei nº 9.882/99, art. 38 da Lei nº 8.038/90, art. 267, VI, e art. 295, II, do CPC.

(Decisão Monocrática, Relator Ministro Luiz Fux, ADPF 254/DF, Julgada em 11/02/2015, DJe Divulgada em 13.02.2015, Publicada em 18.02.2016)

Nesse cenário, tem-se que deve ser acolhida a prefacial arguida, na senda do entendimento que vem sendo adotado, igualmente, pelo Tribunal Pleno Estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO NA LEI ESTADUAL Nº 9.073/90 INTRODUZIDA PELA LEI ESTADUAL Nº 15.042/2017. DECRETO ESTADUAL Nº 53.863/2017. DISPENSA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO À LIBERDADE SINDICAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA ACOLHIDA. EXTINÇÃO DA AÇÃO. I - Declaração de inconstitucionalidade da expressão “exclusivamente” introduzida pela Lei Estadual nº 15.042/2017 no artigo 1º, caput, e artigo 2º, parágrafo único, ambos da Lei Estadual nº 9.073/1990; e no artigo 2º do Decreto Estadual nº 53.863/2017. II - As proponentes são entidades sindicais de âmbito nacional. Entretanto, carecem do requisito de pertinência temática, uma vez que somente abrangem uma pequena fração da categoria profissional de cujo interesse a norma questionada trata. O objeto do presente feito é a legislação que regulamenta a dispensa de servidores públicos estaduais da Administração Direta e Indireta, para o exercício de mandato classista junto à confederação, federação, sindicato, entidade ou associação de classe. Ao passo que o interesse das postulantes se limita aos trabalhadores portuários e aqueles que atuam na área de transportes e logística. III – Acolhida a preliminar de ilegitimidade ativa. Ação extinta sem apreciação do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080089204, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-06-2019)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. SUPRESSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS NA DIREÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS. ENTIDADE SINDICAL E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Embora não explícita no texto constitucional, há de se distinguir entre os legitimados universais e os legitimados especiais, entre os quais se encontram os sindicatos, falecendo a eles legitimação abstrata para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

propositura de ação direta de inconstitucionalidade quanto a leis estaduais, a cujo respeito reclama-se a relação de pertinência temática, o que não ocorre no caso dos autos, em que a pretensão do proponente -Sindicato dos Engenheiros -, relativamente à supressão da representatividade dos empregados públicos na direção da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS, implica em defesa a todos os empregados da referida empresa, independentemente da sua categoria profissional, impondo-se a extinção do processo. Unânime.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072037591, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 03/04/2017)

3.2. Ainda, no ponto, tem-se como inadequada a via eleita, diante da **inconstitucionalidade superveniente** suscitada.

A proponente insurge-se, como sublinhado alhures, contra os artigos 10-A e 14 da Lei Complementar Estadual n.º 13.757/2011, os quais estariam em desacordo com o artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 2019)

(...)

Ocorre que os artigos de lei questionados datam, em sua última alteração, de 29 de dezembro de 2016³, sendo que a disposição constitucional empregada como paradigmática na espécie

³ Lei Complementar n.º 14.968/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

foi introduzida na Carta Política pela Emenda Constitucional n.º 103/2019⁴, de 12 de novembro de 2019, sendo, pois, superveniente.

Igualmente, o invocado artigo 47 da Carta da Província, que determina aplicarem-se *aos servidores militares do Estado as normas pertinentes da Constituição Federal e as gerais que a União, no exercício de sua competência, editar, bem como o disposto nos arts. 29, I, II, III, V, IX, X, XI, XII e XIII; 31, §§ 6.º e 7.º; 32, § 1.º; 33, “caput” e §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 9.º e 10; 35; 36; 37; 38, § 3.º; 40; 41; 42; 43; 44 e 45 desta Constituição*, foi inserto por via da Emenda Constitucional n.º 78, editada em 03 de fevereiro de 2020.

Nessa toada, não há que se falar em inconstitucionalidade, mas em não recepção da norma, discussão que se dá no plano da revogabilidade, do direito intertemporal, e não da constitucionalidade das leis.

Prelecionam Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins⁵:

Dessa forma, eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deveria ser simplesmente resolvida segundo os princípios de direito intertemporal. Assim, caberia à jurisdição ordinária, tanto quanto ao Supremo Tribunal Federal, examinar a vigência do direito pré-constitucional no âmbito do controle incidente de normas, uma vez que, nesse caso, cuidar-se-ia de simples aplicação do princípio do “Lex posterior derogat priori” e não de um exame de constitucionalidade.

⁴ Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.

⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade: comentários à Lei n.º 9.868, de 10.11.1999*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 198.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Em contexto tal, impõe-se reconhecer que o regramento guerreado, em tese, a prosperar a argumentação deduzida na inicial, não foi recepcionado pela nova ordem constitucional, visto ser com ela materialmente incompatível, ensejando antinomia que se revolve pela técnica da revogação, e não pela via do controle de constitucionalidade, mecanismo de depuração do sistema jurídico nacional, que se direciona às normas promulgadas após a entrada em vigor da novel Carta Política e são com ela incompatíveis.

Como ensina Alexandre de Moraes, a ação direta de inconstitucionalidade *não é instrumento juridicamente idôneo ao exame da constitucionalidade de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da Constituição atual*⁶.

No sentido aqui defendido, emblemático o acórdão exarado pelo Supremo Tribunal Federal em 06 de fevereiro de 1992, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 02/DF, de relatoria do então Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto:

*CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE.
REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE
SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE.*

1. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª Ed.. São Paulo: Atlas, 2007, p. 712.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária.

2. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária.

3. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido.

Na mesma toada, cumpre consignar, ainda, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes⁷, debruçando-se sobre o precitado aresto:

No julgamento da ADI 2-DF o STF definiu critério cronológico por meio do qual, pela via da ação direta de inconstitucionalidade, somente seria cabível o controle quanto a atos normativos (federais ou estaduais) posteriores à Constituição Federal de 1988.

Assim, já sob o império da atual Constituição, embora o tema tenha suscitado controvérsia, provocada pela clara manifestação do Min. Sepúlveda Pertence em favor da revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal, prevaleceu a tese tradicional, esposada pelo Min. Paulo Brossard.

Tal posicionamento, de resto, tem sido adotado, também, pelo Tribunal Pleno Estadual, sendo pertinente destacar os seguintes precedentes:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. ART. 85, “CAPUT”, DA LEI Nº 2.351/1991. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. EFEITO CASCATA. ART. 37, XIV, DA CF/88. NORMA DE

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 420.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. LEI MUNICIPAL ANTERIOR À EC 19/1998. DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO POR MEIO DE AÇÃO DIRETA. 1. *A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que não é cabível controle concentrado de norma pré-constitucional por meio de ação direta de inconstitucionalidade.* 2. *Na hipótese de uma lei preexistente ser incompatível com uma nova Constituição ou Emenda Constitucional, será revogada pela Constituição.* 3. *No caso, a Lei Municipal nº 2.351, em que consta o dispositivo ora impugnado, entrou em vigor em 23 de maio de 1991, quando vigente o inciso XIV do art. 37 em sua redação original.* 4. *Ocorre que a incompatibilidade apontada surgiu quando da alteração da redação do inciso XIV pela EC nº 19, de 04 de junho de 1998, que tornou irrelevante para fins da vedação do efeito cascata que os acréscimos acumulados tenham o mesmo título e mesmo fundamento.* 5. *Portanto, tratando-se de norma pré-constitucional, não há falar em controle concentrado de constitucionalidade, em sede de ação direta, mostrando-se inadequada a propositura da presente ação. PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079884144, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 13-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MUÇUM. PARÁGRAFOS 1º, 2º E 3º DO ART. 231 DA LEI - MUÇUM Nº 1.013, DE 23MAI90. COMPLEMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS NÃO VINCULADOS A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 1. *Uma vez que o proponente promoveu a regularização da representação processual, trazendo aos autos instrumento de mandato com poderes específicos para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado. Observância da regra conferida pelo art. 76 do CPC.* 2. *Os dispositivos legais que integram lei anterior ao regramento constitucional em vigor não podem restar declarados inconstitucionais em relação à norma constitucional superveniente. As normas constitucionais sobrevindas não tornam inconstitucionais leis anteriores com ela incompatíveis, tão somente as*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

revogam. 3. Hipótese em que as normas constitucionais que embasam a ação direta de inconstitucionalidade são supervenientes à Lei - Muçum nº 1.013/90, impróprias para um juízo de nulidade por ilegitimidade constitucional. Se alguma antinomia houvesse com as regras sobre previdência social da Constituição Federal, estar-se-ia diante de mera não recepção da lei local pela emenda constitucional, ensejando contraste que se revolve pela técnica da revogação, diversa da via da invalidação própria do controle abstrato de constitucionalidade, mecanismo de depuração do sistema jurídico nacional que se direciona a normas promulgadas após a entrada em vigor de nova ordem constitucional e com ela incompatíveis, não a normas já vigentes quando de sua entrada em vigor. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078998879, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 10/12/2018)

3.3. Noutro vértice, também em sede preliminar, cumpre consignar que não merece conhecimento o pedido no ponto em que sustenta haver violação, pelos dispositivos impugnados, da Lei Federal n.º 13.954/2019, do Decreto-lei n.º 667/1969 e das Instruções Normativas n.º 05/2020 e n.º 06/2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre os dispositivos apontados como viciados e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato pretendido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Esse o entendimento que vem sendo assentado pelo
Tribunal Pleno Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPÃO DO LEÃO. LEI MUNICIPAL N.º N.º 1969, DE 2019. CRIAÇÃO DE CARGO DE CONTADOR. Caso em que apesar de apontados como violados também os dispositivos da Constituição Federal e Estadual, na verdade, o alegado antagonismo advém do cotejo do teor da Lei de Responsabilidade Fiscal e lei municipal objurgada, e não propriamente entre esta e a Constituição, caracterizando, no máximo, o que se denomina de crise de legalidade, e não de constitucionalidade, o que inviabiliza o conhecimento do pedido, no ponto. Afronta ao artigo 154, inciso X, da Constituição Estadual e do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que se mostra de natureza reflexa ou oblíqua, dependendo de prévia análise de normas infraconstitucionais (compatibilidade entre a norma fustigada e as leis orçamentárias). Afora isso, já restou sedimentado o entendimento de que a inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não enseja o reconhecimento de inconstitucionalidade, obstando apenas a aplicabilidade da norma impugnada no exercício financeiro em que foi editada. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO IMPROCEDENTE.

(Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70082594672, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.829/2020. NORMA QUE SUSPENDE TEMPORARIAMENTE OS EFEITOS DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL N.º 5.639/2009, IMPEDINDO A ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM RELAÇÃO AOS APARATOS PUBLICITÁRIOS INSTALADOS NA PAISAGEM DA MUNICIPALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA VERIFICADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. I - O controle de constitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo municipal tendo como parâmetro de constitucionalidade a Lei Orgânica, na esteira



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de reiterados precedentes do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível, por absoluta falta de previsão constitucional (STF, RE 175.087/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002). Dito de outro modo, se a lei ou ato normativo municipal afronta diretamente a Lei Orgânica do ente político, e não a Constituição, a hipótese é de ilegalidade, não sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). II – A Lei Municipal nº 6.829/2020 suspende, durante a vigência do Decreto de Calamidade Pública nº 06 de 2020, editado em decorrência da pandemia do novo coronavírus, os efeitos de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 5.639/09, os quais disciplinam a autorização para instalação de aparatos publicitários na paisagem da municipalidade. O diploma, como consequência, impede a atividade de fiscalização da Administração Municipal, vedando expressamente as autuações e multas a partir da publicação da norma, além de suspender aquelas já registradas, mas com data posterior ao decreto de calamidade pública III - Ao interferir no exercício da função administrativa e fiscalizatória do Executivo Municipal, o diploma impugnado, de origem parlamentar, viola frontalmente competência legislativa privativa do Chefe desse Poder, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. Há igualmente afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, esculpido no artigo 10 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084457605, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020)

4. No mérito, a pretensão não merece guarida.

A controvérsia posta em discussão volve-se contra a alíquota previdenciária de 14% (quatorze por cento) a ser descontada da remuneração dos militares estaduais - policiais e bombeiros - e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

pensionistas, tendo como mote, em apertada síntese, o descompasso desses dispositivos com o artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, com a redação fornecida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, que confere à União competência privativa para editar normas gerais sobre inatividade e pensões da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.

Cumpre, neste particular, contextualizar o regime previdenciário próprio dos militares, com previsão nos artigos 42, parágrafos 1º e 2º, 142, parágrafo 3º, inciso X, e 149, parágrafo 1º, todos da Constituição Federal, constituindo-se de regras específicas para a aposentadoria dos militares das Forças Armadas, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

Estatui o artigo 42, parágrafos 1º e 2º, da Carta Republicana, *in verbis*:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/03)

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O artigo 142, parágrafo 3º, inciso X, da Carta Republicana, por sua vez, assim dispõe sobre a normatização das Forças Armadas, aplicável aos militares estaduais, por força do artigo 42, parágrafo 1º, antes mencionado, *ipsis litteris*:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

E, por fim, estabelece o artigo 149, parágrafo 1º, da Lei Maior, concernente à instituição de contribuição previdenciária para o custeio de regime próprio da previdência social:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(...)

§ 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 da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

Feitas tais considerações, infere-se do complexo normativo constitucional adrede transcrito que a instituição de alíquota de contribuição previdenciária para o custeio do regime previdenciário dos militares estaduais - policiais e bombeiros - deve ser estabelecida por intermédio de lei específica, do respectivo ente federativo.

A Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, ao conferir nova redação ao artigo 22, inciso XXI, da Carta Republicana, diversamente do sustentado pela proponente, não conferiu à União a competência privativa para delinear a contribuição dos militares estaduais, mas tão somente de estabelecer **normas gerais** sobre *inatividades e pensões das policiais militares e dos corpos de bombeiros militares*, como se verifica da nova moldura do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXI - **normas gerais** de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, **inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(...)

De tal sorte, a competência privativa da União para elencar normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares estaduais não afastou a possibilidade de os Estados-membros instituírem regras específicas, como a alíquota de contribuição previdenciária para custeio do regime próprio de previdência social - móvel da ação constitucional em liça - notadamente diante do teor dos artigos 42, parágrafos 1º e 2º, 142, parágrafo 3º, e 149, parágrafo 1º, da mesma Carta Constitucional.

Nesse cenário, a instituição de contribuição previdenciária mensal a ser descontada dos militares e pensionistas estaduais, fixada em 14% (quatorze por cento) sobre a remuneração efetivamente recebida, não desbordou dos parâmetros constitucionais.

De outra banda, a Lei Federal n.º 13.954/2019, ao determinar a aplicação da alíquota previdenciária destinada aos militares da União - de 9,5 % (nove vírgula cinco por cento) - aos militares estaduais (policiais e bombeiros), ultrapassou a esfera de abrangência das denominadas “normas gerais de competência privativa da União”, adentrando sobremaneira na competência dos Estados de instituírem normas específicas sobre o custeio dos regimes próprios de previdência social.

Em idêntico toar, o posicionamento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em hipótese análoga, referente aos militares estaduais do Estado do Mato Grosso:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 13.954/2019. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PARA INATIVIDADE E PENSÃO. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEM NORMAS GERAIS. ART. 22, XXI, DA CF/88. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Ação Cível Originária ajuizada por Estado-membro com o objetivo não afastar sanção decorrente de aplicação, aos militares, de alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista na legislação estadual, em detrimento de lei federal que prevê a aplicação da mesma alíquota estabelecida para as Forças Armadas.

2. É possível a utilização da Ação Cível Originária a fim de obter pronunciamento que declare, incidentalmente, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, particularmente quando esta declaração constituir-lhe a sua causa de pedir e não o próprio pedido.

3. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

4. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

5. Cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais e a questões pertinentes ao regime jurídico.

6. A Lei Federal 13.954/2019, ao definir a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais, extrapolou a competência para a edição de normas gerais, prevista no art. 22, XI, da Constituição, sobre



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

“inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”.

7. Ação Cível Originária julgada procedente para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Estado de Mato Grosso qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei 9.717/1998 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento do que prevê o art. 24-C do Decreto-Lei 667/1969, com a redação da Lei 13.954/2019. Honorários sucumbenciais arbitrados em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), nos termos do artigo 85, § 8º, do CPC de 2015, devidos ao Estado-Autor.

(ACO 3396, Relator (a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, Publicação 19/10/2020)

Em arremate, pela pertinência ao desate do tema, cumpre trazer a lume a decisão exarada em 19 de fevereiro de 2020, em caráter liminar, na Ação Cível Originária (ACO) n.º 3.350, proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que apreciado o impedimento da União de aplicar sanções ao ente subnacional na manutenção da cobrança da alíquota de 14% de contribuição previdenciária pelos militares estaduais, em detrimento da alíquota de 9,5% aplicável aos militares das Forças Armadas, conforme prescreve a Lei Federal n.º 13.954/2019. Traz-se à colação:

Direito Administrativo. Ação cível originária. Alíquota de contribuição para inatividade e pensão. Policiais e bombeiros militares estaduais. 1. Ação cível originária por meio da qual o Estado do Rio Grande do Sul pretende não ser sancionado caso aplique aos militares estaduais a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

pensão prevista na legislação estadual (14%), em detrimento de lei federal que determinou que se aplicasse a essa categoria a mesma alíquota estabelecida para as Forças Armadas (atualmente, 9,5%).

2. Plausibilidade jurídica da tese de que a União, ao definir a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais, extrapolou a competência para a edição de normas gerais sobre “inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares” (art. 22, XI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019).

3. A interpretação sistemática da Constituição fortalece o argumento de que a alíquota da contribuição previdenciária devida por militares estaduais deve ser fixada por meio de lei estadual que considere as características dos regimes de cada um desses entes públicos (arts. 42, § 1º, 142, § 3º, X e 149, § 1º, da Constituição).

4. A edição de atos normativos cuja aplicação implicará a redução das alíquotas de contribuição praticadas pelo Estado revela comportamento contraditório da União – que, de um lado, exige dos demais entes públicos que assegurem o equilíbrio de seus regimes próprios de previdência, e de outro, restringe os meios para o alcance desse objetivo.

5. Existência de perigo na demora, já que o descumprimento da legislação federal sujeita o Estado à aplicação das consequências jurídicas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 e à negativa de expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária, com prováveis prejuízos à execução de políticas públicas.

6. Medida cautelar deferida.

1. Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul em face da União. Em síntese, o autor pretende não ser sancionado caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares e aos seus pensionistas a alíquota de contribuição previdenciária prevista na legislação estadual (14%), em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

detrimento daquela atualmente aplicável aos militares das Forças Armadas e os seus pensionistas (9,5%).

(...)

6. *É o relatório. Decido o pedido de tutela de urgência.*

(...)

9. *Além de preenchidos os pressupostos necessários ao conhecimento da ação, entendo que estão presentes os requisitos que autorizam o deferimento da tutela de urgência, nos termos do art. 300 do CPC/2015. Quanto à probabilidade do direito, **considero plausível a tese de que a União, ao definir a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais e distritais e seus pensionistas, extrapolou a competência para a edição de normas gerais sobre “inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares” que lhe foi atribuída pelo art. 22, XI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.***

10. ***A interpretação sistemática da Constituição fortalece o argumento de que a alíquota da contribuição previdenciária devida por militares estaduais e seus pensionistas deve ser fixada por meio de lei estadual.** Observe-se que, de acordo com os arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da Constituição [6][6], cabe a “lei estadual específica” dispor sobre “a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade” e “a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares”. Além disso, o art. 149, § 1º, da Constituição – na redação atual, dada pela Emenda Constitucional nº 103/2009[7][7], e nas anteriores[8][8] – estabelece que as contribuições para o custeio dos regimes próprios de previdência social deverão ser instituídas por meio de lei a ser editada pelos entes federativos responsáveis por sua gestão, além de definir diretrizes para as alíquotas a serem praticadas por eles.*

11. *Permitir que cada ente da federação defina a alíquota da contribuição devida por seus servidores e pensionistas viabiliza que essa seja uma decisão coerente com a sua realidade. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, traz dados que evidenciam a sobrecarga de seu sistema de inatividade e pensões, dentre os quais os seguintes: (i) aproximadamente 90% das despesas previdenciárias são*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

custeadas pelo Estado, por meio da contribuição previdenciária patronal ou de aportes para a cobertura do déficit; (ii) o número de servidores inativos e pensionistas supera o de servidores ativos em mais de 60%; e (iii) a população gaúcha apresenta o mais alto índice de envelhecimento do país. Em casos como esse, espera-se que a sustentabilidade do regime próprio de inatividade e pensões demande a fixação de alíquota de contribuição mais elevada. Assim, parece fora de dúvida que a estipulação de alíquota nacional dificulta que características específicas dos Estados sejam levadas em consideração, o que pode prejudicar o equilíbrio de seus regimes.

12. Sabe-se que a União editou a Lei nº 9.717/1998, por meio da qual estabeleceu “regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social”, as quais, nos termos de seu art. 1º, caput, têm por objetivo “garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”. Caso entenda que essas regras foram descumpridas, a União aplica aos demais entes públicos as gravosas consequências jurídicas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, dentre as quais a suspensão das transferências voluntárias, o impedimento para celebrar contratos e a suspensão de empréstimos e financiamentos. Sob essa perspectiva, a edição de atos normativos cuja aplicação implicará a redução das alíquotas de contribuição praticadas pelo Estado revela comportamento contraditório. Isso porque, por um lado, a União exige dos demais entes públicos que adotem medidas que garantam o equilíbrio de seus regimes próprios de previdência, e por outro, restringe os meios para o alcance desse mesmo objetivo ao limitar a arrecadação do tributo instituído para financiá-lo.

13. Ao contrário do que a União argumenta, entendo que a unificação das alíquotas de contribuição aplicáveis às Forças Armadas e aos militares estaduais não assegura simetria na política remuneratória aplicável a essas carreiras. Considerando que cabe à União e a cada um dos Estados fixar a remuneração de seus militares, a alíquota única incidirá sobre bases de cálculo distintas, resultando em remunerações líquidas com valores diferentes. Penso, ainda, não haver demonstração (i) de que a perda de arrecadação decorrente da redução da alíquota da contribuição seria compensada por outras medidas instituídas pela Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

13.954/2019, tais como a ampliação da base de cálculo e a elevação das idades para a condução de militares à reserva remunerada, ou (ii) de que implementação conjunta de todas essas ações não seria necessária para garantir a sustentabilidade do regime gaúcho.

14. Considero presente, ainda, o perigo na demora. Isso porque, se deixar de aplicar a mesma alíquota de contribuição estipulada para os militares da União, o Estado aparentemente estará sujeito: (i) à aplicação das consequências jurídicas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, dentre as quais a suspensão das transferências voluntárias, o impedimento para celebrar contratos e a suspensão de empréstimos e financiamentos; e (ii) à negativa de expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária (art. 9º, IV, da Lei nº 9.717/1998). Essas providências podem causar sérios prejuízos à execução de suas políticas públicas. Não vislumbro, ainda, a existência de perigo na demora inverso, já que: (i) a decisão não produz impacto direto no sistema de inatividades e pensões mantido pela União; e (ii) o Estado deverá se responsabilizar por danos eventualmente causados a seus servidores e pensionistas caso proferida decisão de mérito que lhe seja desfavorável, nos termos do art. 302, I, do CPC/2015.

15. Por todo o exposto, defiro o pedido de tutela de urgência, para determinar que a União se abstenha de aplicar ao Estado do Rio Grande do Sul qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento que prevê o art. 24-C do Decreto Lei nº 667/1969, com a redação da Lei nº 13.954/2019.

16. Cite-se a União.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 19 de fevereiro de 2020.

*Ministro Luís Roberto Barroso
Relator*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

5. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO opina pelo acolhimento das prefaciais suscitadas e, no mérito, acaso apreciado, pela improcedência da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 08 de fevereiro de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/DFM