

09/09/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 853
DISTRITO FEDERAL**

| | |
|--------------------|--|
| RELATOR | : MIN. EDSON FACHIN |
| REQTE.(S) | : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS |
| ADV.(A/S) | : JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA |
| ADV.(A/S) | : MIZUEL BORGES DA SILVA NETO |
| INTDO.(A/S) | : SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. MANDATO ELETIVO. LEI Nº 9506/1997. PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS CONGRESSISTAS (PSSC). PARECER SEI 15205/2020/ME, DA SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA. NOTIFICAÇÕES DE LANÇAMENTOS POR CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS VENCIDAS. AÇÃO CONHECIDA. MÉRITO. VIOLAÇÃO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONFIGURADA. SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO LICENCIADO PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO. ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103 DE 2019. ART. 38, V DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ANTINOMIA APARENTE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.

I. Caso em exame

ADPF 853 / DF

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que postula a inconstitucionalidade de atos do poder público (o Parecer SEI 15205/2020/ME, da Secretaria da Previdência e as Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas) e assegurar aos parlamentares, que estavam licenciados do exercício de cargo público efetivo e que tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias (cota patronal e cota servidor) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se viola preceitos fundamentais a interpretação que veda a parlamentar federal, servidor público licenciado, mudar do regime próprio de previdência, ao qual era vinculado antes da edição da EC n. 103/2019, para o regime de previdência dos parlamentares federais (PSSC), com a suspensão das contribuições previdenciárias para o regime próprio de previdência social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal.

III. Razões de decidir

3. Nos termos do art. 14 *caput* da Emenda Constitucional n. 103/2019 assiste ao titular de mandato eletivo (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) o direito de retirar-se do regime de previdência ao qual se encontra vinculado, o que poderá ocorrer por opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional.

4. A partir da data de entrada de vigor da Emenda Constitucional está vedada a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes de previdência e na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo

ADPF 853 / DF

de origem.

5. A antinomia aparente entre a disposição do art. 38, V da Constituição da República e o art. 14, *caput* da Emenda Constitucional n. 103/2019 deve ser resolvida pelo critério da especialidade, tendo em vista que há duas normas de idêntica hierarquia que ingressaram simultaneamente no mundo jurídico.

6. A interpretação realizada pelos atos do poder público questionados viola os preceitos fundamentais da separação dos poderes, da isonomia e indiretamente o princípio federativo ao fomentarem cobrança de contribuição previdenciária em desacordo com as prescrições da Emenda Constitucional n. 103/2019.

IV. Dispositivo

7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e pedidos julgados procedente para declarar a inconstitucionalidade dos atos impugnados e assegurar aos parlamentares, que estavam licenciados do exercício de cargo público efetivo e que tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias (cota patronal e cota servidor) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º; 38, V; 60, § 4º, III, e art. 14 da EC n. 103/2019 .

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 30 de agosto a 6 de setembro de 2024**, sob a Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer da arguição e julgou

ADPF 853 / DF

procedentes os pedidos nela formulados para declarar a inconstitucionalidade dos atos impugnados (Parecer SEI N. 15205/2020/ME da Secretaria da Previdência - DOC. 3 - e as Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas - DOC's 4, 5 e 6), que fixaram interpretação do art. 2º, *caput*, Lei n. 9.506/1997 e assegurar aos parlamentares, que estavam licenciados do exercício de cargo público efetivo e que tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias (cota patronal e cota servidor) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal. Tudo nos termos do voto do Relator, vencida a Ministra Rosa Weber, que votara na sessão em que houve pedido de destaque, posteriormente cancelado, acompanhando a primeira versão do voto do Relator.

Brasília, 9 de setembro de 2024.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

09/09/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 853
DISTRITO FEDERAL**

| | |
|--------------------|--|
| RELATOR | : MIN. EDSON FACHIN |
| REQTE.(S) | : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS |
| ADV.(A/S) | : JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA |
| ADV.(A/S) | : MIZAEEL BORGES DA SILVA NETO |
| INTDO.(A/S) | : SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Parecer SEI 15205/2020/ME, da Secretaria da Previdência e as Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas, que fixaram a impossibilidade de Deputado Federal ocupante de cargo público efetivo aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), bem como a obrigatoriedade da manutenção do recolhimento das contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem, durante o mandato, em interpretação ao art. 2º, caput, Lei n. 9.506/1997.

O Requerente visa a ver declarada a inconstitucionalidade destes atos normativos que, em síntese, determinam a impossibilidade de um

ADPF 853 / DF

Deputado Federal que também seja servidor público vinculado a Regime Próprio de Previdência Social opte por aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, mantido pela Câmara dos Deputados, sob a alegação de violação aos preceitos fundamentais atinentes ao pacto federativo e aos princípios da separação de poderes e da isonomia.

O Requerente reconstrói o histórico normativo da Previdência dos Membros do Congresso Nacional aludindo à constitucionalidade do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), instituído pela Lei 9.506/97, em consonância com os princípios e as regras então vigentes na Constituição de 1988.

Ressalta ser vedada a acumulação do benefício nas hipóteses em que o Parlamentar já seja detentor de outra aposentadoria de regime previdenciário próprio e ser obrigatória a escolha entre os subsídios da ativa ou o benefício previdenciário, caso esteja no exercício do mandato.

Destaca as alterações promovidas pela EC 103/2019 no regime de previdência de detentores de mandato eletivo, como a proibição de adesão de novos segurados e de instituição de novos regimes, mas resguardando as filiações anteriores.

Ressalta que a despeito da nova redação do art. 38, V, da CF, impedir que servidores eleitos para mandato eletivo se afastem de seu regime previdenciário próprio para filiarem-se a outro regime, deve-se interpretar tal alteração em consonância com o art. 14, o qual preservou as filiações a esses regimes exclusivos anteriores à Emenda.

Defende, ainda, que antes da edição da EC 103/2019, ocupantes de cargos públicos efetivos, quando eleitos para mandatos no Legislativo Federal, poderiam optar pela filiação ao PSSC, não sendo razoável a acumulação de contribuições para custear simultaneamente dois regimes.

A exordial apresenta argumentos favoráveis ao cabimento da via processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar atos do poder público como os ora impugnados e alega o cumprimento do requisito da subsidiariedade.

Argumenta que o Poder Executivo não poderia inviabilizar o exercício do direito deferido aos Deputados Federais para integrarem o

ADPF 853 / DF

regime do PSSC em data anterior à EC n. 103/2019, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Entende haver quebra da isonomia ao criar discrimen indevido para o Deputado Federal egresso de cargo público, pois *“os parlamentares que estejam vinculados a outros regimes de previdência próprios, porque detentores de cargo efetivo, não poderiam, de fato, ser beneficiários do PSSC, o que cria distinção indevida dentro da própria classe. E, percebe-se, é exatamente isso que está expresso no parecer combatido: a impossibilidade de adesão ao PSSC”* (eDOC 1, p.29).

Por fim, alega ter se criado conflito federativo entre o Poder Legislativo Federal, a União, e os governos estaduais e municipais acerca da titularidade de contribuição previdenciária devida, já que os atos impugnados exigem que haja, por parte da Câmara dos Deputados, o recolhimento de contribuição previdenciária, tanto patronal como do segurado, e remessa do tributo para os cofres dos regimes de previdência próprios dos servidores.

Em sede liminar, busca a suspensão dos atos impugnados e assegurar aos Deputados Federais, que estejam licenciados do exercício de cargo público efetivo e tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de somente verter contribuições para o plano de previdência da Lei n. 9.506/97.

Requer, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade dos atos impugnados, a garantir o direito de todos os Congressistas de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal.

Em despacho datado de 16 de junho de 2016, determinei, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, a solicitação de informações às autoridades responsáveis pelos atos impugnados na presente arguição, bem como a oitiva Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (eDOC 10).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se nos seguintes termos

ADPF 853 / DF

(eDOC 17):

“Previdenciário. Parecer SEI nº 15205/2020/ME da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia e Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas. Fixação de interpretação no sentido da impossibilidade de Deputado Federal ocupante de cargo público efetivo e vinculado a Regime Próprio de Previdência Social aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), bem como da obrigatoriedade de manutenção do recolhimento das contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem, durante o mandato. A reforma previdenciária materializada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 tratou, de modo específico, da aposentadoria de parlamentares e criou regramento de transição próprio, aplicável aos congressistas que atualmente integram PSSC. As diretrizes do parecer impugnado acomodam-se ao novo formato conferido à aposentadoria de parlamentar e não violam diretamente os postulados constitucionais da isonomia, da separação dos Poderes e o princípio federativo. Manifestação pelo indeferimento do pedido cautelar formulado pelo arguente.”

O Procurador-Geral da República se manifestou pelo não conhecimento da ação. O parecer recebeu a seguinte ementa (eDOC 19):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PARECER DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. IMPOSSIBILIDADE DE ADESÃO AO PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS CONGRESSISTAS POR DEPUTADO FEDERAL QUE SEJA SERVIDOR PÚBLICO VINCULADO A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. IMPUGNAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES DE LANÇAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES VENCIDAS. NÃO ATENDIMENTO DA SUBSIDIARIEDADE E PRETENSÃO DE OBTENÇÃO DE

ADPF 853 / DF

RESULTADO ESPECÍFICO EM CASO CONCRETO. ENTENDIMENTO DO PARECER SEI 15205/2020/ME EXARADO PARA SUBSIDIAR A DEFESA DO PODER PÚBLICO EM PROCESSO JUDICIAL ESPECÍFICO. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO.

1. Incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando há outro meio eficaz de sanar a apontada lesividade. Precedentes.

2. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para obter resultado específico de caso concreto pendente de recurso próprio. Precedentes.

3. Não cabe ADPF contra parecer produzido pela Administração pública para prestar subsídios fáticos e jurídicos à defesa do poder público em juízo. — Parecer pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. “

O Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre (PREVIMPA) destacou não haver qualquer impedimento para a filiação ao regime de seguridade da Câmara dos Deputados Federais, desde que o servidor se desvincule ao seu regime próprio de servidor efetivo. Ressaltou o caráter facultativo do PSSC, bem como o vínculo compulsório com o RPPS. Manifesta-se contrariamente ao pedido dessa ação, alegando que o que *“existe é apenas uma inconformidade em repassar as contribuições previdenciárias obrigatórias ao Ente de Origem do parlamentar”* (eDOC 21, p.12).

As informações requisitadas ao Ministério da Economia bem como ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina não foram formalizadas (eDOC 23).

Apresentei voto na sessão de 5 a 12 de novembro de 2021 do Plenário virtual, no qual apresentava razões pelo não conhecimento da ação, em razão da índole subjetiva da ação; e, no mérito, pela improcedência. Acompanharam o voto proferido naquela sessão os Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia e Alexandre de Moraes. Em 10 de novembro houve pedido de destaque do Ministro Gilmar Mendes. O

ADPF 853 / DF

pedido de destaque foi cancelado em 14 de agosto de 2024 e o feito foi incluído na lista de julgamento, agendado para a sessão de 30 de agosto a 06 de setembro de 2024.

É o relatório.

09/09/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 853
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, alega-se violação aos preceitos fundamentais da separação dos poderes, da isonomia e do pacto federativo de atos do poder público. A ação foi ajuizada em face do Parecer SEI 15205/2020/ME, da Secretaria da Previdência e das Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas, os quais fixaram a impossibilidade de Deputado Federal ocupante de cargo público efetivo aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), bem como a obrigatoriedade da manutenção do recolhimento das contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem, durante o mandato, em interpretação ao art. 2º, caput, Lei n. 9.506/1997.

O Requerente visa a ver declarada a inconstitucionalidade destes atos normativos que, em síntese, determinam a impossibilidade de um Deputado Federal que também seja servidor público vinculado a Regime Próprio de Previdência Social opte por aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, mantido pela Câmara dos Deputados.

Analisei detidamente os autos e revisei os argumentos anteriormente apresentados. Por isso, entendo que é caso de conhecer da presente ação e de julgar procedente os pedidos deduzidos na inicial.

Passo a apresentar as razões à luz da principiologia axiológica de índole constitucional que fundamento o entendimento adotado.

A requerente alega, dentre outras, violação ao preceito fundamental da separação dos poderes, previsto no art. 2º e 60, III, da Constituição da República. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reconhece que o desrespeito ao preceito fundamental da separação de poderes autoriza o manejo da arguição de descumprimento de preceito

ADPF 853 / DF

fundamental como meio apto a sanar a lesividade. Nesse sentido, confira-se do voto da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso:

“Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos Judiciais. Bloqueio de recursos de convênios firmados entre a União e o Estado do Piauí. Pagamento de débitos trabalhistas. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber.” (ADPF 114, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em 23.08.2019 e Dje. 6.9.2019)

No mesmo sentido, veja-se votos da lavra da Ministra Cármen Lúcia e do Ministro Luiz Fux:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINARAM MEDIDAS CONSTRITIVAS DE RECEITAS PÚBLICAS REPASSADAS PELO FUNDO

ADPF 853 / DF

NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE, REFERENTES AO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, ÀS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E PROFESSORES NO ESTADO DE SANTA CATARINA. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. IMPOSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS DE APLICAÇÃO COMPULSÓRIA EM EDUCAÇÃO. OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar conjunto de decisões judiciais consideradas lesivas a preceitos fundamentais. Precedentes. 2. As decisões judiciais impugnadas, pelas quais se determinam medidas de constrição judicial sobre recursos públicos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE às unidades executoras próprias, para a satisfação de créditos trabalhistas, ofendem ao princípio da legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição da República), da separação dos poderes (art. 2º da Constituição) e da continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes. 3. Arguição julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho do Estado de Santa Catarina que determinaram o bloqueio, penhora ou sequestro sobre verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola às Associações de Pais e Professores no Estado de Santa Catarina para satisfazer crédito trabalhista e determinar a imediata devolução das verbas bloqueadas.” (ADPF 988, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgada em 18.10.2022, Dje. 25.10.2022)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE.

ADPF 853 / DF

SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. DECISÕES JUDICIAIS QUE RESULTARAM NO BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO, PARA O FIM DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS TRABALHISTAS, DE VERBAS DO ESTADO DO AMAPÁ, DAS CAIXAS ESCOLARES E DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO – UDEs, DESTINADAS À MERENDA, AO TRANSPORTE DE ALUNOS E À MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÕES DOS PODERES E DO FOMENTO À EDUCAÇÃO. NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS. REPASSE DE VERBAS. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. NÃO SUJEIÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O direito social à educação (artigos 6º e 205 e seguintes da Constituição), bem como a prioridade absoluta de proteção às crianças e aos adolescentes, em respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que são (artigo 227 da Constituição), justificam a especial proteção constitucional dos valores necessários à aplicação efetiva dos recursos públicos destinados à concretização dos efetivos direitos. 2. Os princípios da separação dos poderes e do fomento à educação são violados por decisões judiciais que gerem bloqueio, penhora ou sequestro, para fins de quitação de débitos trabalhistas, de verbas públicas destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas. 3. A proteção constitucional a direitos individuais e a garantias fundamentais, inclusive de ordem trabalhista, convive com a impenhorabilidade, in casu, sob a ratio de que estão afetados a finalidades públicas e à realização das atividades e serviços públicos decorrentes do exercício obrigatório da função administrativa. 4. O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a

ADPF 853 / DF

transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes. 5. As Unidades Executoras funcionam por meio de repasses de verbas para associações privadas sem fins lucrativos. Essa medida de descentralização da gestão financeira na prestação de serviços educacionais configura escolha de alocação de recursos plenamente legítima, inserida na margem de conformação das decisões de agentes políticos. No entanto, a transferência não descaracteriza a natureza eminentemente privada das Caixas Escolares, razão pela qual não lhes é aplicável o regime jurídico da Fazenda Pública. Se a associação privada conta com a agilidade do setor privado para posicionar-se como credora, que o faça para posicionar-se como devedora. 6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais é via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro instrumento para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas

ADPF 853 / DF

Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da ratio que inspira a gestão descentralizada da coisa pública.” (ADPF 484, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgada e, 4.6.2020, Dje. 10.11.2020).

Portanto, devem ser conhecidas as arguições em que se aduz afronta ao preceito da separação dos poderes, bem como a outros preceitos fundamentais como o da isonomia e da federação.

Outro requisito indispensável para o conhecimento da presente ação é o atendimento à subsidiariedade exigida pelo § 1º, do art. 4º da Lei 9.882/1999. Entendo que ele também foi cumprido, tendo em vista que não há outro meio adequado para sanar a lesão aos preceitos fundamentais em questão, tanto no controle concentrado como no controle difuso de constitucionalidade.

Ademais, a questão posta nos presentes autos não diz respeito somente aos reflexos subjetivos e efeitos concretos à esfera jurídica dos parlamentares albergados pela proteção constitucional determinada pela Emenda Constitucional 103/2019. Conforme se verá a respeito do mérito, trata-se de questão tipicamente normativa e dotada de abstratividade suficiente para instaurar o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, o que, evidentemente, não impede que os efeitos da normatividade constitucional incidam sobre dimensões dotadas de maior concretude, dada o dever do intérprete de atuar para dotar de máxima efetividade às disposições constitucionais.

Conheço, pois, da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Passo a análise do mérito.

A Emenda Constitucional 103/2019 promoveu diversas modificações na disciplina constitucional referente à previdência social, tanto para o regime geral, como para os regimes próprios. É fundamental explicitar os parâmetros de controle para a questão ora sob exame.

ADPF 853 / DF

O art. 14 da Emenda Constitucional 103/2019 possui a seguinte redação:

“Art. 14. Vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza, os atuais segurados de regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão, por meio de opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, retirar-se dos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados.

§ 1º Os segurados, atuais e anteriores, do regime de previdência de que trata a Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, que fizerem a opção de permanecer nesse regime previdenciário deverão cumprir período adicional correspondente a 30% (trinta por cento) do tempo de contribuição que faltaria para aquisição do direito à aposentadoria na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e somente poderão aposentar-se a partir dos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem.

§ 2º Se for exercida a opção prevista no caput, será assegurada a contagem do tempo de contribuição vertido para o regime de previdência ao qual o segurado se encontrava vinculado, nos termos do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 3º A concessão de aposentadoria aos titulares de mandato eletivo e de pensão por morte aos dependentes de titular de mandato eletivo falecido será assegurada, a qualquer tempo, desde que cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 4º Observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da

ADPF 853 / DF

Constituição Federal, o tempo de contribuição a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, assim como o tempo de contribuição decorrente das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, que tenha sido considerado para a concessão de benefício pelos regimes a que se refere o caput não poderá ser utilizado para obtenção de benefício naqueles regimes.

§ 5º Lei específica do Estado, do Distrito Federal ou do Município deverá disciplinar a regra de transição a ser aplicada aos segurados que, na forma do caput, fizerem a opção de permanecer no regime previdenciário de que trata este artigo. “

A partir da interpretação do *caput* do art. 14 é possível reconstruir o sentido da norma prevista na disposição criada pelo exercício do poder de reforma da Constituição. Entendo que, no exercício desta competência, o Congresso Nacional prescreveu que:

i) assiste ao titular de mandato eletivo (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) o direito de retirar-se do regime de previdência ao qual se encontra vinculado, o que poderá ocorrer por opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional;

ii) está vedada a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes de previdência.

Assim, verifica-se, de um lado, a criação de um direito, cujo exercício por parte dos parlamentares está sujeito ao termo de cento e oitenta dias; e, do outro lado, a vedação a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes. Verifica-se, pois, que tais regras impedem a proliferação de regimes e de novas adesões o que iria de encontro à sistemática constitucional da previdência social.

Considerando que não foram trazidas aos autos informações de que o art. 14 da Emenda Constitucional 103/2019 teve sua validade questionada ou suspensa, não há dúvidas quanta a eficácia imediata e integral de tal dispositivo.

Por isso, não há respaldo constitucional para entendimento que

ADPF 853 / DF

pretende vedar a mudança de regime, durante o período previsto no art. 14 da EC 103/2019, por titular de mandato eletivo. Tal interpretação estaria fundada, *supostamente*, no inciso V do art. 38 da Constituição da República, o qual prevê:

“Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

O enunciado utilizado como fundamento para os atos do poder público praticados ora questionados é a redação dada pela Emenda Constitucional 103/2019. Todavia, conforme descrito pela Mesa da Câmara dos Deputados:

“19. Perceba-se que, ao prever a extinção de tais regimes, a Emenda Constitucional pressupõe a sua existência e validade a despeito de não haver previsão expressa anterior no texto constitucional.

20. Outrossim, mais importante do que presumir a existência de tais regimes, o novo normativo constitucional resguarda a situação dos indivíduos já vinculados aos regimes de previdência de detentores de mandato eletivo, não estabelecendo qualquer ressalva àqueles parlamentares que ocupam cargos públicos efetivos.

21. Ademais, a EC n. 103/2109 alterou ainda as previsões do art. 38 da CF, que são relevantes para análise da presente ADPF. Compare-se a antiga e a nova redação do inciso V do artigo em tela:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta,

ADPF 853 / DF

autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...)

Redação antiga:

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

Nova redação:

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem.

22. Dessa forma, a nova redação do inciso V do citado artigo impede que, doravante, servidores eleitos para mandato eletivo se afastem de seu regime previdenciário próprio para filiareem-se a outro regime, destinado a detentores de mandato eletivo.”

A interpretação que determina que o segurado de regime próprio de previdência social permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem, consoante prescreve a nova redação do inciso V do art. 37, deve ser conjugada, de forma sistemática, com as demais disposições da Constituição e com os outros artigos da Emenda Constitucional 102/2019, mormente o art. 14 da Emenda. Nessa matéria deve ser aplicado o **postulado hermenêutico da coerência**, conforme ensina Humberto Ávila, de modo a solver o conflito. Segundo Ávila:

“A problemática da hierarquização das normas constitucionais abrange dois planos que devem ser objeto de dissociação: um plano concreto e um plano abstrato.

No plano concreto, importa saber qual norma deverá prevalecer em caso de conflito, o que pressupõe uma contraposição concreta entre normas jurídicas.” (*Teoria dos Princípios*. 21^a ed. São Paulo: Malheiros, JusPodivm, 2022, p. 172

ADPF 853 / DF

e ss.)

No presente caso, interpretada sistematicamente ambas os enunciados se constata que **há a incidência de duas disposições normativa de mesma hierarquia – constitucional – simultâneas**, isto é, cuja existência e validade se deu no mesmo ato normativo, com a promulgação da Emenda Constitucional 103 em 12 de novembro de 2019.

Trata-se, pois, de *antinomia aparente*, porquanto há um critério que dirime esse conflito aparente entre duas disposições contraditórias: uma que autoriza a mudança de regime (art. 14, *caput*) da EC 103/2019 e a outra que determina que o segurado detentor de mandato eletivo e filiado a regime próprio da previdência nele se mantenha quando exercer o seu mandato (inciso V, do art. 38, com a redação dada pela EC 103/2019). Assim apresentada, configura-se *aparentemente* uma contradição entre as duas disposições.

Nesses casos, nos quais há: i) disposições normativas de mesma hierarquia; e, ii) que não se pode aplicar o critério da temporalidade, já que ambas ingressaram no mundo jurídico no mesmo ato; deve ser aplicado o critério da *especialidade*, conforme ensinam Norberto Bobbio e Tercio Sampaio Ferraz Junior (respectivamente em: Teoria Geral do Direito e Introdução ao Estudo do Direito). Logo, é a disposição mais específica que deve reger a situação quando há conflito em situações nas quais há a norma de idêntica hierarquia e promulgada simultaneamente.

Dúvida não há de que a disposição mais específica no presente caso é o *caput* do art. 14, o qual institui o direito específico para os parlamentares. É a partir dele que se extrai a norma aplicável ao caso e que autoriza os parlamentares a mudar do regime próprio de previdência social aos quais eram vinculados para o regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tanto é assim que no exercício de poder de reforma da Constituição o Congresso Nacional incluiu o parágrafo quinto do art. 14 da EC 103/2019, o qual prevê:

“§ 5º Lei específica do Estado, do Distrito Federal ou do

ADPF 853 / DF

Município deverá disciplinar a regra de transição a ser aplicada aos segurados que, na forma do *caput*, fizerem a opção de permanecer no regime previdenciário de que trata este artigo. “

Careceria de sentido o enunciado desse parágrafo prever o dever dos entes da federação de criarem, por lei específica, regra que deverá disciplinar a transição a ser aplicada aos segurados que, na forma do *caput*, fizerem a opção de permanecer “regime previdenciário de que trata esse artigo”.

Dada a previsão do § 5º, do art. 14, fica claro o único sentido possível para o inciso V do art. 38 (com a redação da EC 103/2019), pois tal disposição só se aplicará aos casos futuros, os quais não coincidem com as situações da presente ação. Tendo em vista o lapso temporal que o *caput* do art. 14 prescreve, esses casos não estarão sobre a incidência das disposições do art. 14 da EC 103/2019.

Portanto, não há antinomia, tampouco há outros conflitos normativos decorrentes dos enunciados normativos em comento, pois a EC 103/2019 inovou ao dispor sobre o tema.

Compreendida dessa forma, não resta dúvidas, igualmente, quanto ao caráter abstrato da presente controvérsia, porque se trata de interpretação de emenda à Constituição, do seu âmbito de incidência pessoal e territorial.

Por tais razões, constato a violação ao preceito fundamental da separação dos poderes pelos atos administrativos do Poder Executivo que violam a independência do Poder Legislativo ao restringir direito de parlamentares assegurado por Emenda Constitucional, o que viola o dever de respeito às prerrogativas e faculdades de cada Poder. Ao assim proceder age de forma incompatível com a Constituição, em desacordo com o postulado da supremacia da Constituição, pois a interpreta à luz de atos infraconstitucionais.

Além disso, note-se que o *caput* do art. 14 inclui entre os destinatários de tal disposição normativa os parlamentares que exerçam funções federais, estaduais e distritais. Não há delimitação quanto ao âmbito de incidência pessoal de tal disposição normativa em relação aos

ADPF 853 / DF

entes da República Federativa do Brasil, tampouco há delimitação quanto às funções que os titulares de mandatos eletivos exerciam na condição antes de suas atividades representativas.

De modo que, por não haver *expressa delimitação* quanto às funções que os parlamentares exerciam antes dos mandatos, não se pode anuir com a interpretação apresentada por órgãos do Poder Executivo, no sentido de que é possível distinguir parlamentares que contribuíam para regimes próprios de previdência social e parlamentares que contribuíam para o regime geral da previdência social.

Tal distinção não encontra respaldo constitucional, *viola a isonomia* e o dever do Estado tratar igualmente a todos os cidadãos (art. 5º, CR). Além de violar, a vedação do art. 150, II, da Constituição da República:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.”

Ademais, alega-se na inicial violação ao princípio federativo, pois os entes subnacionais estariam a cobrar do Poder Legislativo da União as contribuições *supostamente* devidas aos regimes próprios de previdência, uma vez que (eDOC 1, p. 35):

“Na espécie, conforme já antecipado, o parecer e as notificações combatidas exigem que haja, por parte da Câmara dos Deputados, o recolhimento de contribuição previdenciária, tanto patronal como do segurado, e remessa do tributo para os cofres dos regimes de previdência próprios dos servidores vinculados a esses institutos, mas que estejam licenciados para exercício de mandato parlamentar federal.

ADPF 853 / DF

Por outro lado, ocorre que tais servidores licenciados-deputados federais realizaram, anteriormente à EC 103/2019, opção pelo regime do PSSC, nos termos do art. 2º da Lei n. 9.506/97, o que também lhes obriga a contribuir para o PSSC.

Desse modo, é fácil constatar que há litígio entre o Poder Legislativo Federal, União, e os governos estaduais e municipais acerca da titularidade de contribuição previdenciária devida.”

De fato, conforme demonstrado ao longo do processo, a interpretação adotada pelos órgãos previdenciários do Poder Executivo dos distintos entes da federação estaria a autorizar exigência de recolhimento de contribuição previdenciária devida pelos parlamentares federais. Todavia, consoante já se demonstrou, essa interpretação não encontra guarida na interpretação mais adequada das disposições aplicáveis ao caso da Constituição da República.

Conforme visto acima, a Emenda Constitucional 103/2019 autorizou a opção pela filiação ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC, o qual não é cumulável com os regimes próprios de previdência social (art. 11 da Lei 9.506/1997). A isso se soma o fato de que a EC 103/2019 alterou o inciso V, do art. 38, o qual dispôs que, doravante, o agente público filiado ao regime próprio de previdência social, no exercício de mandato eletivo permanecerá filiado ao regime de origem (próprio) do ente federado e não poderá pleitear a filiação a outro regime destinado a detentores de mandato eletivo.

A interpretação que autoriza a cobrança por parte dos entes subnacionais de contribuições previdenciárias vencidas viola as disposições da EC 103/2019, e, indiretamente o princípio federativo ao fomentar cobrança indevida do ente subnacional em face do ente federal que não encontra respaldo na Constituição da República.

Portanto, assiste razão a Mesa da Câmara dos Deputados ao alegar que a restrição ao direito de mudança e os lançamentos de contribuições previdenciárias vencidas contradiz as disposições constitucionais, e, ao meu ver, indiretamente violam o princípio federativo.

ADPF 853 / DF

Diante do exposto, conheço da presente arguição e julgo procedente os pedidos nela formulados para declarar a inconstitucionalidade dos atos impugnados e assegurar aos parlamentares, que estavam licenciados do exercício de cargo público efetivo e que tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias (cota patronal e cota servidor) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 853

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ADV.(A/S) : JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA (47467/DF, 9946/RN)

ADV.(A/S) : MIZAEL BORGES DA SILVA NETO (39773/DF)

INTDO.(A/S) : SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição e julgou procedentes os pedidos nela formulados para declarar a inconstitucionalidade dos atos impugnados (Parecer SEI N. 15205/2020/ME da Secretaria da Previdência - DOC. 3 - e as Notificações de Lançamentos por Contribuições Previdenciárias Vencidas - DOC's 4, 5 e 6), que fixaram interpretação do art. 2º, *caput*, Lei n. 9.506/1997 e assegurar aos parlamentares, que estavam licenciados do exercício de cargo público efetivo e que tenham aderido ao PSSC antes da edição da EC n. 103/2019, o direito de se manterem no regime previdenciário parlamentar, com a suspensão das contribuições previdenciárias (cota patronal e cota servidor) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de origem pelo período em que perdurar o mandato eletivo federal. Tudo nos termos do voto do Relator, vencida a Ministra Rosa Weber, que votara na sessão em que houve pedido de destaque, posteriormente cancelado, acompanhando a primeira versão do voto do Relator. Não votou o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário