

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.458 CEARÁ

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
REQDO.(A/S) : **RELATORA DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº**
0638642-53.2020.8.06.0000 DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ELANIO GOMES LIMA**
ADV.(A/S) : **CARLOS FILIPE CORDEIRO D AVILA**

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA PARA A FIXAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES. ART. 22, XXI, DA CF, COM A REDAÇÃO DA EC 103/2019. DECISÃO QUE ASSENTA A PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS PARA A FIXAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. ADEQUAÇÃO À JURISPRUDÊNCIA DESTES SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

DECISÃO: Trata-se de suspensão de segurança ajuizada pelo Estado do Ceará contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, nos autos do Mandado de Segurança nº 0638642-53.2020.8.06.0000, que deferiu liminar para impedir que fosse efetuado o desconto de 9,5% a título de contribuição previdenciária sobre o valor total das vantagens do

SS 5458 / CE

ora interessado, determinando fosse aplicada a regra prevista no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 159/2016.

Narra que, na origem, foi impetrado mandado de segurança objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei nº 13.954/2019, que fixou para os militares estaduais inativados a alíquota de 9,5% a título de contribuição previdenciária. Relata que a liminar restou deferida, ordenando que os descontos previdenciários sobre os estípedios do impetrante voltassem a ser realizados de acordo com a sistemática anterior de 14% sobre o importe que ultrapassasse o valor do teto fixado para o Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Sustenta que a referida decisão causa grave violação à ordem e economia públicas, na medida em que *“o recente aumento da base de contribuição dos aposentados e pensionistas, objeto da presente ação, não são suficientes para eliminar as insuficiências financeiras para pagamento dos benefícios e eliminar o déficit atuarial do Sistema, no entanto, são medidas cruciais para reduzir a situação deficitária da previdência estadual, sendo um ajuste fiscal necessário, tudo com respaldo na Lei Federal nº 13.954/2019”*.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão da liminar deferida nos autos do o Mandado de Segurança nº 0638642-53.2020.8.06.0000, até o trânsito em julgado da ação.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que

SS 5458 / CE

geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

SS 5458 / CE

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020, grifei).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão do Tribunal de Justiça do Ceará, que sob o fundamento da inconstitucionalidade de norma federal que dispôs sobre a alíquota e a base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de militares estaduais inativos, deferiu liminar para que fosse restabelecida a cobrança da alíquota prevista na legislação do Ceará ao impetrante do mandado de segurança de origem. Com efeito, colhe-se da decisão impugnada, *in verbis*:

“(...) Na espécie, configura-se o perigo na demora da prestação

SS 5458 / CE

jurisdicional, tendo em vista o decréscimo de ordem financeira que estão sendo suportado pelo impetrante.

Os extratos de pagamento de fls. 26-32 comprovam o desconto previdenciário equivalente a 9,5% do total das vantagens do impetrante (COD. 820).

No que se refere à relevância do fundamento jurídico invocado pelo impetrante, no julgamento do Mandado de Segurança nº 0628278-22.2020.8.06.0000, em 1º de outubro de 2020, o Órgão Especial deste Tribunal, por decisão unânime, assim decidiu: (...)

Nesses termos, evidenciada, a princípio, a inconstitucionalidade do art. 25 da Lei Federal nº 13.954/2019, quanto à determinação aos estados da aplicação do mesmo percentual da contribuição do militares das Forças Armadas (9,5%), até 01/01/2025, não há como deixar de reconhecer a plausibilidade jurídica da pretensão do impetrante.

Sendo assim, defiro a liminar requestada, para determinar às autoridades impetradas que se abstenham de efetuar o desconto de 9,5% sobre o valor total das vantagens do impetrado, a título de contribuição previdenciária, devendo ser aplicada a regra prevista no art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 159/20162 , sob pena de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)''.

Considerando que a decisão impugnada foi proferida por Tribunal e a natureza da controvérsia da causa de origem, relativa à distribuição de competências entre os entes federativos, verifico o cabimento em tese do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

Nada obstante, não se vislumbra, no caso concreto, a comprovação de potencial lesão de natureza grave ao interesse público a possibilitar a concessão da medida cautelar pleiteada. Isto porque a decisão cuja suspensão se requer está em conformidade com a jurisprudência desta Corte, firmada no sentido de que remanesce a competência dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade. É o que se extrai do seguinte precedente do Plenário deste Supremo Tribunal Federal:

SS 5458 / CE

“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

SS 5458 / CE

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 “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, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2020).

Destarte, o juízo mínimo de delibação acerca da matéria de fundo, cabível em sede de pedido de suspensão de segurança, revela a ausência de plausibilidade na argumentação do Estado autor, de modo a restar obstado deferimento da medida de contracautela ora postulada.

Ex positis, **INDEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO** formulado e **nego seguimento** ao presente incidente, com fundamento no artigo 13, XIX, do RISTF, combinado com o art. 297 do RISTF e com o art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992.

Publique-se. Int..

Brasília, 13 de janeiro de 2021.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente