

## NOTA TÉCNICA 3/2024

<b>Cliente</b>	SINPOL/DF
<b>Referência</b>	Análise da contribuição previdenciária dos policiais civis do Distrito Federal após a Reforma da Previdência.
<b>Data</b>	Brasília, 31 de janeiro de 2024

## I. OBJETO DA NOTA

1. O servidor vinculado ao Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal fez questionamento com relação à legalidade da incidência do desconto previdenciário de 14,5%. Aponta que, por ser submetido a regime previdenciário que não garante a paridade e a integralidade, deveria haver a *(i)* redução do valor do desconto; e *(ii)* criação de um fundo de previdência complementar. O ingresso no serviço público foi após 13.11.2019.

## II. CENÁRIO PREVIDENCIÁRIO

2. A previdência social é um direito assegurado constitucionalmente a todos os trabalhadores, garantindo a segurança financeira das pessoas em situações específicas de contingência, tais quais aposentadoria, doença, invalidez, morte e maternidade.

3. Há duas modalidades de regimes previdenciários - *(i)* regimes próprios, aplicáveis aos servidores públicos; e *(ii)* regime geral, que inclui trabalhadores da iniciativa privada e outros segurados. Nos dois casos, o financiamento é feito pelos próprios segurados, por meio da contribuição previdenciária. Os segurados

contribuem por um período determinado para obter os benefícios quando cumprirem os requisitos específicos.

4. A contribuição previdenciária é de natureza tributária<sup>1</sup> e incide sobre os rendimentos do contribuinte. O desconto é realizado de forma compulsória, mensalmente, a partir da aplicação do percentual previsto em lei para o respectivo regime sobre o salário de contribuição.

5. No Regime Geral da Previdência Social - RGPS, as contribuições dos trabalhadores em idade ativa financiam o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados, havendo solidariedade entre as gerações. O sistema previdenciário é administrado e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Até a Nova Reforma da Previdência, a contribuição previdenciária era calculada por meio de alíquotas fixas, sobre a totalidade da renda do trabalhador.

6. Para os servidores públicos, a dinâmica previdenciária era outra. Cada Regime Próprio da Previdência Social - RPPS (federal, estadual e municipal) detinha autonomia para elaborar normas e regras públicas.

7. No âmbito estadual, as alíquotas de contribuição previdenciária podiam variar consideravelmente. Alguns estados optavam por alíquotas fixas, enquanto outros adotavam alíquotas progressivas. Essas variações tornavam o sistema previdenciário dos servidores estaduais altamente complexo.

8. No âmbito federal, por outro lado, os servidores públicos estavam submetidos a um sistema de contribuição previdenciária com alíquotas fixas. Essas alíquotas incidiam sobre a totalidade da renda do servidor, independentemente do valor do salário - característica que resultava em uma contribuição previdenciária

---

<sup>1</sup> O STF entende que a contribuição previdenciária tem natureza de tributo (RE 146.733/SP, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ 143/684). Assim, aplicam-se as disposições do Código Tributário Nacional.

extremamente onerosa para aqueles que recebiam salários mais altos. O valor do benefício era calculado com base na última remuneração do servidor.

9. Contudo, com a publicação da Lei nº 12.618/2012, foi estabelecida uma nova estrutura para a previdência dos servidores públicos federais. O dispositivo legal limitou o valor recebido a título de aposentadoria pelos servidores que ingressaram no Regime Próprio da Previdência Social após 04.02.2013. A partir desse momento, o benefício previdenciário recebido pelos servidores públicos federais não poderia ultrapassar o teto do Regime Geral da Previdência Social. Para assegurar a equidade, a contribuição previdenciária também passou a ser calculada sobre esse teto. **De forma simplificada, os servidores contribuíaam apenas sobre o valor que se enquadrava no limite previdenciário e sobre o valor excedente não incidia contribuição previdenciária.**

10. Para minimizar o impacto dessa limitação na renda dos servidores públicos federais aposentados, a Lei nº 12.618/2012 criou o Regime de Previdência Complementar - RPC, que oferece aos servidores a oportunidade de complementar a sua aposentadoria.

11. A adesão ao Regime de Previdência Complementar é **voluntária**. Caso opte por aderir à previdência complementar, o servidor passa a recolher contribuição previdenciária sobre o excedente ao teto do Regime Geral da Previdência Social. O valor é depositado em um fundo de previdência complementar, proporcionando uma aposentadoria complementar ao servidor.

12. Os servidores federais que ingressaram no serviço público antes de 04.02.2013 puderam optar entre (i) manter-se no regime antigo, com a contribuição previdenciária sobre a totalidade da remuneração e o valor da aposentadoria calculado com base no último salário; e (ii) migrar para o novo regime, com a contribuição previdenciária e o valor da aposentadoria limitados ao teto do

Instituto Nacional do Seguro Social, e a possibilidade de adesão à aposentadoria complementar.

13. Para incentivar a migração, o Poder Público ofereceu **aos servidores federais que ingressaram no serviço público antes de 04.02.2013** um benefício especial. Para aqueles que aderissem ao novo regime, a União Federal contribuiria mensalmente com o fundo de previdência complementar do servidor - o que aumentaria o valor final da aposentadoria.

14. **A Polícia Civil do Distrito Federal não se encaixa em nenhuma das situações explicadas acima.** Em função das atividades especiais desempenhadas por seus servidores, bem como o regime jurídico único ao qual estão submetidos, os policiais civis do Distrito Federal **possuíam regras previdenciárias próprias** e distintas. Com base na Lei Complementar nº 51/1985, os servidores se aposentavam com integralidade e paridade.

15. Contudo, **a Nova Reforma da Previdência, publicada em 13.11.2019, trouxe mudanças significativas para todos os trabalhadores do país.** Ela promoveu alterações principalmente no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais. As principais mudanças trazidas pela reforma incluíram a introdução de uma idade mínima de aposentadoria, regras de transição para quem já estava no mercado de trabalho e ajustes nas alíquotas de contribuição previdenciária. **As novas regras se aplicam à Polícia Civil do Distrito Federal**<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 21. Compete à União:

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

### III. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

16. Para o propósito do presente parecer, importa compreender as seguintes alterações, trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que **se aplicam a todos que ingressaram no serviço público após 13.11.2019:**

- a. **Limitação obrigatória do valor da aposentadoria.** O benefício de aposentadoria não pode exceder o teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social. O teto previdenciário é atualizado anualmente. Atualmente, corresponde a R\$ 7.786,02. Independentemente do tempo de contribuição e das regras específicas aplicadas a cada servidor, o benefício de aposentadoria não poderá ultrapassar esse valor.
- b. **Teto de contribuição.** Limita-se, da mesma forma, a contribuição previdenciária, que deve ser feita apenas sobre o valor do teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social.
- c. **Contribuição sobre o excedente.** Caso a remuneração do servidor ultrapasse o teto de contribuição, ele continuará contribuindo apenas até esse limite. O valor excedente não está sujeito à contribuição previdenciária.
- d. **Desconto na folha de pagamento.** As contribuições previdenciárias são descontadas diretamente na folha de pagamento dos servidores públicos, sendo repassadas ao órgão competente para a administração dos recursos previdenciários.
- e. **Alíquotas progressivas.** As alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos federais passaram a ser progressivas, ou seja, variam de acordo com a faixa salarial do servidor. As alíquotas progressivas são aplicadas de forma escalonada, de acordo com a remuneração mensal do servidor.

- f. **Faixas salariais.** As alíquotas são divididas em faixas salariais, e cada faixa possui uma alíquota específica. Quanto maior a remuneração do servidor, maior será a alíquota aplicada sobre o valor excedente da faixa anterior. Essas faixas são ajustadas periodicamente com base no índice de inflação.
- g. **Obrigatoriedade de instituição de Regime de Previdência Complementar.** A nova redação do art. 40, § 14º, determina que *“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social”*. Esse regime complementar, no âmbito federal, é o Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, que foi criado pela Lei nº 12.618/2012.
- h. **Adesão voluntária ao Regime de Previdência Complementar.** De acordo com o art. 40, § 16º, da Constituição Federal, somente mediante prévia e expressa opção o servidor será vinculado ao regime de previdência complementar.
17. Ou seja, na vigência da nova legislação, **a contribuição previdenciária incide apenas sobre uma parcela da remuneração mensal do servidor, obrigatoriamente limitada ao teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social. Somente é possível desconto sobre o valor excedente quando há adesão voluntária, prévia e expressa, a regime de previdência complementar.**

#### IV. SITUAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL

18. O Distrito Federal possui seu próprio regime previdenciário, o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, que é disciplinado

pela Lei Complementar nº 769/2008, que determinar que são *“obrigatoriamente filiados todos os servidores titulares de cargos efetivos ativos e inativos e os pensionistas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, na qualidade de segurados, bem como seus respectivos dependentes”*.

19. Em razão das suas peculiaridades, há expressa previsão quanto à necessidade de regulamentação específica, por lei complementar, para os militares e os policiais civis do Distrito Federal<sup>3</sup>.

20. Ocorre que - muito embora o Distrito Federal tenha autonomia político-constitucional que compreende, em um primeiro plano, a capacidade de auto organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração sobre as áreas de sua competência exclusiva - existe, igualmente, um limite definido no tocante a matérias fundamentais.

21. Não por outro motivo, o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal atribui à União a organização e a manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal, subsidiando-a por uma política de auxílio de custeio do Distrito Federal:

Art. 21. Compete à União:

XIV - **organizar e manter a polícia civil**, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, **bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio**

---

<sup>3</sup> Art. 1º O Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, fica reorganizado e unificado nos termos desta Lei Complementar, sendo obrigatoriamente filiados todos os servidores titulares de cargos efetivos ativos e inativos e os pensionistas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, na qualidade de segurados, bem como seus respectivos dependentes.

§ 2º Os militares e os policiais civis do Distrito Federal, pelas peculiaridades dispostas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal, terão regulamentação no Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal definida em lei complementar específica.

22. Da interpretação sistemática da Constituição Federal conjugada com a aplicação do princípio da conformidade funcional<sup>4</sup>, extrai-se que, como **competete à União organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal, somente essa possui competência para dispor sobre seu regime jurídico, remuneração, criação e provimento dos seus cargos**, pois cabe ao ente que subvenciona os gastos produzir as regras e fazer o planejamento da sua alocação por meio do poder normatizador.

23. Inclusive, este é o entendimento reiterado do Supremo Tribunal Federal, consolidado pela edição da **Súmula Vinculante nº 39**, que dispõe que *“competete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”*.

24. Justamente para dar efetividade ao comando constitucional do inciso XIV do art. 21, foi editada a Lei nº 10.633/2002, com o escopo de criar o Fundo Constitucional do Distrito Federal, deixando clara em sua redação a finalidade específica do fundo e a forma de remuneração da Polícia Civil do Distrito Federal, como se vê:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de **prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil**, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 3º *As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.*

---

<sup>4</sup> A análise dos direitos e bens constitucionalmente protegidos deve ser feita por meio da hermenêutica constitucional, que é a conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento. O principal princípio da hermenêutica constitucional é o princípio da conformidade funcional. Este princípio exige que não seja subvertida a repartição de funções constitucionalmente fixadas. Não se pode alterar ou perturbar o esquema de organização e funcionamento estabelecido pelo constituinte originário. ABREU, Daniel Albuquerque de. "Hermenêutica constitucional: o que é e quais são os seus princípios?". IDP Learning. Disponível em: <https://direito.idp.edu.br/idp-learning/direito-constitucional/hermeneutica-constitucional/>.

25. Portanto, o Fundo Constitucional do Distrito Federal, criado pela Lei nº 10.633/2002 e nos termos do art. 165, § 5º, inciso I, da Carta Magna, é um fundo contábil que integra o orçamento da União, alocando recursos federais e, portanto, não faz parte da personalidade jurídica do Distrito Federal, já que foi concebido com o objetivo de compensar o ônus financeiro inerente à situação peculiar do Distrito Federal, unidade federativa que abriga a sede do Governo Federal.

26. Claro, pois, que quem efetivamente custeia os vencimentos da Polícia Civil do Distrito Federal, executando os pagamentos necessários aos servidores, é a própria União, que o faz por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

27. Ora, se quem define o regime remuneratório dos Policiais Cíveis do Distrito Federal é a União e sendo os cofres públicos federais chamados a suportar os custos dessa política salarial, outra não pode ser a conclusão que **também eles devem suportar o ônus previdenciário deste quadro.**

28. Nesse sentido, inclusive, o Tribunal de Contas a União já se manifestou determinando não só que o Ministério da Fazenda e que as unidades gestoras do Fundo Constitucional passassem a reter e recolher a contribuição previdenciária dos servidores mencionados no inciso XIV do art. 21 da CF, para a específica finalidade de custeio das aposentadorias, como também determinou a análise de viabilidade de ressarcimento ao Fundo dos valores das contribuições indevidamente repassadas ao Governo do Distrito Federal, como se vê:

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame contra o Acórdão 1316/2009 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 48 e 33 da Lei 8.443/92 c/c o art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame e dar-lhes provimento parcial;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 1316/2009 – Plenário;

9.3. determinar ao Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF que, até o final do presente exercício, passem a reter e a recolher aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal a contribuição previdenciária dos servidores e militares, mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, para a específica finalidade do custeio das aposentadorias dos policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e das pensões por eles instituídas;

9.4. constituir processo apartado para analisar a viabilidade do ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal, dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores e militares mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, indevidamente repassados ao GDF, a partir de janeiro de 2003, diligenciando, para tanto, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que apresentem proposta e/ou estudos informando valores históricos, fundamentação dos acréscimos legais e valores corrigidos;

9.5. promover a correção de erro material contido no Acórdão 1.316/2009 – Plenário, remunerando-se o terceiro e o quarto dispositivos da mencionada deliberação de 9.2. e 9.3. para 9.3. e 9.4., respectivamente;

9.6. dar ciência aos interessados. (TCU, Processo 027.750/2006-9, acórdão 1633/2016, Relator Ministro Valmir Campelo)

29. Sobre o tema, também o Supremo Tribunal já se manifestou, definindo, categoricamente, que **a matéria atinente à previdência dos Policiais Civis do Distrito Federal é de competência exclusiva da União Federal**, como se vê dos seguintes trechos da ADI nº 3.817/DF da Relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

“Entretanto, a despeito de ter arguido inconstitucionalidade formal da norma em foco ao argumento de ter havido descumprimento de previsão constitucional de ser necessária lei formal para se tratar de matéria relativa à aposentadoria de servidor público – alegação que acabo de rejeitar, como acima assentado – tenho que há outro e relevantíssimo aspecto formal a ser considerado nesse caso.

(...)

Daí a consideração de que, **conquanto não oferecida, expressamente, como questão a ser considerada pro este Supremo Tribunal, é de se verificar se a norma distrital questionada na presente ação incorreria em inconstitucionalidade formal, por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República.**

**O dispositivo impugnado cuida do tempo de serviço de policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal.**

**E preceitua o art. 21, inc. XIV da Constituição brasileira:**

(...)

**A interpretação e aplicação deste dispositivo constitucional por este Supremo Tribunal Federal firmaram-se no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.**

(...)

Assim, por descumprir o que posto no art. 21, inc. XIV, da Constituição brasileira, o dispositivo questionado eiva-se da mácula de inconstitucionalidade, não podendo subsistir no ordenamento.

(...)

(...)Por isso mesmo disse, antes de ler, que estou cuidando desse assunto exclusivamente porque foi tratado para dar o quadro normativo geral sobre aposentaria de policiais”

30. A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi assim ementada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Inexistência de afronta ao art. art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de **lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público**, o que não foi tratado no dispositivo impugnado. 2. **Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.** 3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3817, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2008, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-01 PP-00059 RTJ VOL-00209-01 PP-00118)

31. Em razão da fundamentação acima, o SINPOL/DF, por meio da COBRAPOL, ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5.801, pedindo o reconhecimento da inconstitucionalidade do §2º do art. 1º da Lei Complementar nº 769/2008, que está conclusa ao Ministro Luiz Fux.

32. Feita essa digressão, da qual se verifica que a competência para normatizar a temática pertence tão somente à União, passa-se a abordar os possíveis encaminhamentos jurídicos.

## V. ANÁLISE DA PRETENSÃO DO CONSULENTE

### a. Abstenção da cobrança e ressarcimento dos valores cobrados indevidamente

33. Conforme exposto, é possível argumentar que o recolhimento de contribuição previdenciária sobre o valor excedente ao teto da remuneração do policial civil é indevido - violando os arts. 21, inciso XIV; 39; 40; inciso III, §§ 2º, 14 e 16; 105, inciso II, da Constituição Federal.

34. Viola, ainda, o princípio da isonomia (art. 5, inciso I, da Constituição Federal), na medida em que, para os servidores públicos que estão na mesma faixa de remuneração dos policiais civis do Distrito Federal, o valor descontado a título de contribuição previdenciária é inferior.

35. Ao analisar a constitucionalidade da progressividade na aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária de empregados e trabalhadores avulsos (RE 852796), **o Supremo Tribunal Federal declarou que o aumento da tributação em razão da passagem de uma faixa de contribuição para outra é constitucional, porque ocorre em razão do aumento de salário - a elevação pode ser suportada pelo contribuinte, pois também houve aumento de sua capacidade contributiva.**

36. Evidentemente, o alargamento da base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária na parcela que supera o teto constitucional para os policiais civis do Distrito Federal, sem qualquer aumento de salário que o justifique, viola o princípio da isonomia, por dispensar tratamento injustificadamente diferente àqueles que se encontram na mesma condição.

37. Nesse contexto, o art. 150, inciso II, da Constituição Federal dispõe que:

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;

38. **Entendemos possível, com base nos dispositivos legais mencionados acima, pleitear judicialmente a abstenção da cobrança previdenciária indevida.**

39. Além disso, é possível argumentar, subsidiariamente, que diante inexistência lei específica para regular a situação da Polícia Civil do Distrito Federal, devem ser aplicados os critérios previstos na Lei nº 8.212/91, com base no art. 40, § 12, da Constituição Federal:

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

40. A lei mencionada também estabelece um limite para recolhimento da contribuição previdenciária e há jurisprudência nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. INTERESSE DE AGIR. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE. TETO PREVIDENCIÁRIO. 1. Não há necessidade de prévio requerimento administrativo para a repetição de indébito tributária, considerando que não se trata de nova relação jurídica. Inteligência do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 631.240 (Tema 350). 2. A Lei n.º 8.212/91 estabelece teto de contribuição, face às limitações do sistema previdenciário, o qual prevê um valor máximo para pagamento dos benefícios por ele mantidos. Havendo recolhimento de contribuição previdenciária acima do teto estabelecido nos termos do art. 28, § 5º da Lei nº 8.212/91, impõe-se a restituição do excedente. (TRF-4 - AC: 50021647920214047205 SC, Relator: MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, Data de Julgamento: 14/03/2023, SEGUNDA TURMA)

41. Tendo sido retidos, indevidamente, os valores referentes à contribuição previdenciária, é cabível, ainda, a sua restituição, em atenção ao disposto nos arts. 165, inciso I, e 168, caput e inciso I, do Código Tributário Nacional<sup>5</sup>.

42. Destaca-se que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal é pacífico quanto à impossibilidade de enriquecimento ilícito da Administração Pública:

Recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Servidor Público. 3. Conversão de férias não gozadas – bem como outros direitos de natureza remuneratória – em indenização pecuniária, por aqueles que não mais podem delas usufruir. Possibilidade. **Vedação do enriquecimento sem causa da Administração.** 4. Repercussão Geral reconhecida para reafirmar a jurisprudência desta Corte. (STF - ARE: 721001 RJ 0289104-31.2011.8.19.0001, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 28/02/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2013)

43. De acordo com a Súmula nº 85/STJ, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública é devedora, a prescrição atinge somente as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação. **Considerando que a Reforma da Previdência ocorreu em 13.11.2019, nenhuma das parcelas pagas indevidamente se encontra prescrita.**

44. Nesse ponto, importante destacar a possibilidade de incidência da contribuição previdenciária sobre o valor que supera o teto está sendo analisada por alguns tribunais pátrios.

45. Em que pese as particularidades e legislações específicas de cada caso, especialmente os estaduais, os posicionamentos adotados podem auxiliar:

---

<sup>5</sup> Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos: I - cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

Art. 168. O direito de pleitear a restituição extingue-se com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contados: I - nas hipóteses dos incisos I e II do artigo 165, da data da extinção do crédito tributário

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. INTERESSE DE AGIR. REPETIÇÃO DE INDÉBITO TRIBUTÁRIO. PRESUNÇÃO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ATIVIDADE CONCOMITANTE. RECOLHIMENTO ACIMA DO TETO DO RGPS. REPETIÇÃO. PRECEDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. 1. É presumida a existência de pretensão resistida na repetição de indébito tributário, frente à notória dificuldade encontrada pelos contribuintes no atendimento administrativo de suas demandas. 2. "TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. RESTITUIÇÃO DE VALORES RECOLHIDOS ACIMA DO TETO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. (...). 2. Segundo entendimento do TRF da 4ª Região," comprovado o recolhimento acima do teto estabelecido, devem os valores excedentes ser devolvidos ao segurado, devidamente corrigidos monetariamente, sob pena de enriquecimento ilícito do ente previdenciário ." (TRF4, APELREEX 5003205-44.2013.404.7211, PRIMEIRA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 22/05/2015). 3. Parcial provimento do recurso da parte autora para condenar a União a repetir o indébito tributário, referente às contribuições previdenciárias recolhidas acima do teto do Regime Geral da Previdência Social, atualizado pela Selic, desde o pagamento indevido, respeitada a prescrição quinquenal. (TRF-4 - RECURSO CÍVEL: 50014962620214047200 SC 5001496-26.2021.4.04.7200, Relator: ANTONIO FERNANDO SCHENKEL DO AMARAL E SILVA, Data de Julgamento: 24/02/2022, TERCEIRA TURMA RECURSAL DE SC)

E M E N T A TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. RECOLHIMENTO ACIMA DO TETO. RESTITUIÇÃO. RECURSOS NÃO PROVIDOS. 1. Comprovado o recolhimento de contribuição previdenciária acima do teto do salário-de-contribuição, devem os valores excedentes ser restituídos ao segurado, devidamente corrigidos monetariamente pela Taxa SELIC. 2. No caso, autor comprovou (mediante extratos do CNIS) que, na condição de segurado obrigatório possuía diversos vínculos empregatícios simultâneos, sendo efetuado recolhimento de contribuição previdenciária sobre valores superiores ao limite legal do salário de contribuição, situação confirmada em declarações emitidas pelos empregadores. 3. Apelação e Remessa Necessária não providas.(TRF-3 - ApCiv: 00021743520104036103 SP, Relator: Desembargador Federal HELIO EGYDIO DE MATOS NOGUEIRA, Data de Julgamento: 22/09/2020, 1ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 29/09/2020)

Recurso Inominado – Emenda Constitucional n. 103/19 - Pretensão de que a contribuição previdenciária prevista na Lei nº 13.954/19 incida apenas sobre o que exceder o teto do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do disposto no § 18, do artigo 40, da Constituição Federal – Admissibilidade - Questão pacificada quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.338.750 RG/SC, em sede de Repercussão Geral, com reafirmação da

jurisprudência sob o Tema nº 1.177, restando sedimentado o entendimento de que a Lei nº 13.954/2019 extrapolou sua competência ao dispor sobre a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros estaduais inativos e pensionistas, pois a competência privativa da União para tratar de normas gerais não afasta a competência dos Estados para referida fixação – impossibilidade de restituição em dobro, pois se está diante de questão envolvendo direito público - JUROS MORATÓRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA – Aplicação do art. 3º, da EC n. 113/21 – Recurso a que se dá provimento. (TJ-SP - RI: 10136579520218260053 SP 1013657-95.2021.8.26.0053, Relator: Alexandra Fuchs de Araujo, Data de Julgamento: 26/05/2022, 2ª Turma - Fazenda Pública, Data de Publicação: 26/05/2022)

PREVIDENCIÁRIO. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. RECOLHIMENTO SUPERIOR AO TETO. DIREITO À REPETIÇÃO. RESTITUIÇÃO ADMINISTRATIVA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DA UNIÃO IMPROVIDO. (TRF-3 - RI: 00086756720184036315 SP, Relator: JUIZ(A) FEDERAL SERGIO HENRIQUE BONACHELA, Data de Julgamento: 25/06/2021, 1ª TURMA RECURSAL DE SÃO PAULO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial DATA: 30/06/2021)

46. Entendemos, deste modo, que há fundamentos para adoção de medidas judiciais.

#### **b. Criação de um Fundo de Previdência Complementar**

47. Sabendo que não há fundo de previdência complementar para os policiais civis do Distrito Federal, apesar da obrigatoriedade de instituição prevista no art. 40, § 14, da Constituição Federal.

48. Naturalmente, os prejuízos decorrentes da conduta omissiva da Administração Pública não podem ser imputados aos servidores públicos em questão. O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, prevê a responsabilização nos casos de omissão estatal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

49. No mesmo sentido, entende o Supremo Tribunal Federal:

"Para a imputação da responsabilidade à Administração Pública se faz necessário comprovar que houve uma omissão específica, ou seja, que tenha sido a ausência da atuação do Estado que criou a situação propícia para a produção do dano, quando tinha o dever de impedir sua ocorrência. No caso, restou configurado o nexo de causalidade entre a falta com o dever de manutenção e de conservação da via pública pelo Município para a situação lesiva, quando tinha o dever de agir para impedi-la." (ARE 847.116)

50. Não é razoável que a Polícia Civil do Distrito Federal sofra os prejuízos causados pela violação do art. 40, § 14, da Constituição Federal pelos órgãos competentes.

51. Ocorre que o citado artigo 40, §14 da Constituição Federal do Brasil estabelece de forma clara e inequívoca que a criação de um Fundo de Previdência Complementar destinado aos servidores públicos deve ser instituída por meio de lei específica, de modo que não é possível ingressar com uma ação comum para obter tal determinação judicial.

52. Não obstante, o art. 5º, LXXI, da Constituição previu a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, sendo essa a medida judicial adequada para requerer a criação de um Fundo de Previdência Complementar específico para a PCDF.

**c. Adesão ao Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP**

53. Considerando que a competência para normatizar a temática pertence tão somente à União, conforme exposto acima, entende-se viável sustentar, como alternativa, a necessidade de inclusão dos policiais civis no Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP.

54. Podem ser utilizados como fundamentos legais o art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 769/2008; os arts. 21, inciso XIV, e 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal; art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.633/2002, bem como a Súmula Vinculante nº 39 e a ADI nº 3.817/DF.

55. Destaca-se, além disso, que o próprio fundo possibilita o ingresso dos servidores como “Participante Ativo Alternativo”, hipótese em que não há contribuição do órgão público e o salário de contribuição é definido pelo próprio participante - modalidade na qual poderiam, os policiais civis interessados, ser incluídos.

**VI. POSSÍVEIS ENCAMINHAMENTOS JURÍDICOS**

56. Considerando todo o exposto, bem como a possibilidade de se defender que o recolhimento de contribuição previdenciária sobre o valor excedente ao teto da remuneração do policial civil é indevido, entende-se, preliminarmente, que é possível a adoção de algumas medidas por parte do Sindicato:

- a. **Medida administrativa:** formalização de pedido de informação, no GDF e na União, sobre a destinação da contribuição previdenciária realizada pela PCDF, considerando que, do analisado nos processos do TCDF 30010/2016-e e 19116/2010-e, há indícios de remessa ao IPREV/DF.

- b. **Medida judicial com relação à contribuição previdenciária:** realização de demanda judicial institucional, cuja natureza deve ser discutida com a Diretoria, para que haja a abstenção do recolhimento de contribuição previdenciária sobre o valor excedente ao teto da remuneração do policial civil;
- c. **Medida judicial com relação ao Fundo de Previdência Complementar:** a propositura de mandado de injunção com a finalidade de criação de um Fundo de Previdência Complementar específico para a PCDF ou a propositura de ação pedindo que os policiais civis sejam considerados abarcados pelo FUNPRESP-Exe, em razão de serem mantidos pela União, sendo, esta última possibilidade, com previsão remota de êxito.
- d. **Medida legislativa:** elaboração e acompanhamento de projeto de lei cuja finalidade seria a criação de um Fundo de Previdência Complementar específico para a PCDF.

57. É o parecer.