



SOLICITANTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL – CNTSS/CUT

OBJETO: MP 805/2017 – Posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos¹ civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões.

I. A MP n.º 805/2017

Em 30 de outubro de 2017, o então Presidente em exercício, Michel Temer, editou a Medida Provisória n.º 805/2017 que dispõe, dentre outros assuntos, acerca da contribuição previdenciária do servidor público titular de cargo efetivo. Segundo o texto da norma, a partir de 1º de fevereiro de 2018 haverá um aumento da alíquota da contribuição previdenciária do servidor, de 11% para 14%.

Assim, os servidores permanecerão contribuindo com o percentual de 11% até o teto do valor do INSS, que em 2017 está em R\$ 5.531,31 (cinco mil quinhentos e trinta e um reais e trinta e um centavos). Ademais, sobre o valor da remuneração que ultrapassar o referido teto, incidirá a alíquota no percentual de 14%.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Do mesmo modo, aos servidores aposentados e aos pensionistas, de qualquer dos Poderes da União, também foi determinada a majoração da alíquota. Por sua vez, os servidores que forem portadores de doenças incapacitantes serão obrigados a contribuir com a alíquota de 14%, contudo sobre aquilo que ultrapassar o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Cabe aduzir, ainda, que pela disposição normativa da Medida a majoração não se aplica aos servidores que tomaram posse no serviço público, pela primeira vez, antes da instituição da Previdência complementar (04 e fevereiro de 2013) e que tenham feito a opção pelo FUNPRESP (ou ao regime de previdência complementar).

Portanto, os servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais, que tomaram posse no serviço público pela primeira vez antes da instituição da previdência complementar, e que não tenham feito a opção pelo FUNPRESP (ou ao regime de previdência complementar) serão atingidos pela majoração. Não serão atingidos, em contrapartida, aqueles servidores que ingressaram no serviço público após o dia 04 de fevereiro de 2013, pois a eles já se aplicam as regras do FUNPRESP.

De outra banda, no que se refere aos reajustes de várias carreiras do serviço público, a Medida Provisória posterga ou cancela os aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes. Outros pontos, tais quais novas regulações restritivas e reducionistas quanto ao instituto do

¹ Utiliza-se a flexão de gênero masculino (padrão), não para expor consentimento com as opressões de gênero, mas apenas por uma questão de facilidade na escrita e na leitura. Tais padrões não podem ser tratados com ingenuidade.



auxílio-moradia e também ajuda de custo, insertos na Lei 8.112/90, também são alterados.

Diante dessas e de outras alterações pontuais, cabe a elaboração do Parecer Técnico-Jurídico com o propósito de apresentar algumas de suas inconstitucionalidades.

II. DAS BALIZAS CONSTITUCIONAIS IMPOSTAS PELA CF/88

É certo que, para se instituir novos parâmetros que majoram alíquotas referente à contribuição previdenciária, é imprescindível a apresentação de cálculo atuarial que justifique o aumento da contribuição.

Importante que se diga, nos termos da Constituição Federal, que a contribuição previdenciária não pode ser majorada sem que haja necessidade para o financiamento específico da previdência sendo, de tal forma, vedado também o aumento da contribuição para custeio de outros gastos estatais que não sejam o próprio pagamento de benefícios previdenciários.

Corroborando com tal argumentação a própria Lei n.º 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Assim, qualquer alteração legislativa que busque o aumento da alíquota da contribuição previdenciária deve sempre possuir um cálculo atuarial para justificar tal majoração.



Por isso, os servidores públicos não podem ser assoberbados de forma desproporcional com base em um suposto déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União, aliás questionado em ações judiciais² e pela mídia de forma generalizada. Tal afirmação, ainda, complementada no princípio da solidariedade e no pacto intergeracional, reflete na base de sustentação de um sistema previdenciário contributivo³ baseado nos critérios que preservam o equilíbrio atuarial e financeiro, de patamar constitucional e legal.

Em que pese estar sendo discutida a contribuição previdenciária dos servidores públicos, pode-se aplicar, por analogia, o art. 167, inciso XI, da Constituição Federal⁴, uma vez que prevê a vedação a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência.

Nessa toada, o caráter contributivo e solidário assegurado ao regime de previdência, bem como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, permeiam a Constituição Federal no *caput* de seu art. 40 e se faz presente na discussão em questão, afinal, a majoração de alíquota não pode ocorrer sem qualquer estudo que comprove que somente o aumento permitiria atingir o equilíbrio no pagamento dos

² Processo nº 0011429-85.2017.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL. Seção Judiciária do Distrito Federal. TRF-1ª Região e 5012400-56.2017.4.04.7100/RS - Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

³ EC 20/1998.

⁴ Art. 167. São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)



benefícios dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Inclusive, a ausência de estudo técnico não permite avaliar sequer se o percentual majorado importará na sustentabilidade do sistema de seguridade social, sendo possível, tão somente, supor e arbitrar um valor aleatório, em clara afronta à razoabilidade e a vedação de tributos para efeito de confisco.

Desse modo, dentre as balizas constitucionais estabelecidas está o próprio princípio da vinculação da receita com a contribuição previdenciária, tendo em vista a finalidade específica do tributo, que é o custeio exclusivo do regime de previdência dos servidores públicos (art. 195, § 5º da Constituição Federal).

Quer dizer, sendo a alíquota majorada, sem qualquer estudo atuarial prévio, inclusive com o propósito de cobrir lacunas fiscais atinentes às contribuições previdenciárias e aos servidores públicos, transmuda essa MP não só um ato autoritário, mas também um ato confiscatório (art. 150, IV, CF), uma vez que não estabelece uma correlação entre as contribuições e os benefícios e serviços. Há um nítido liame, ainda, de desvio de finalidade do ato uma vez que o intuito da majoração seria a redução dos déficits públicos.

Representa tal medida, pois, uma pretensão governamental de apropriação estatal dos rendimentos dos servidores públicos, contribuintes, comprometendo o exercício do direito a uma existência na medida da reserva do possível e de regular satisfação de suas necessidades



vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo), maculando em cheio a base principiológica da dignidade da pessoa humana.

É importante deixar evidente que, as razões dadas pela Exposição de Motivos⁵ para a majoração da alíquota da contribuição social sobre os proventos dos servidores - ativos, aposentados e pensionistas - não têm uma conexão lógica com as finalidades que dão fundamento de legitimidade à sua exação. Não são causas reais, vinculadas. São simples pretextos e a mera menção à "causa" não satisfaz os princípios constitucionais da tributação.

Portanto, a contribuição social possui caráter vinculado, destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos próprios servidores públicos, não podendo jamais ser um tributo sem causa ou mesmo o que o professor José Afonso da Silva designa de "tributo de capitação"⁶. Sob a perspectiva constitucional, instituir ou majorar contribuição, unicamente ao contribuinte servidor para custear a seguridade social, sem que assista àqueles que são compelidos a contribuir com o direito de acesso a novos benefícios ou a novos serviços, constitui verdadeira mácula à equidade no tratamento e forma de participação no custeio.

Assim, dentre as balizas impostas pela Constituição Federal está a premissa que, *“sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição da contribuição de seguridade social, pois no regime de previdência de caráter contributivo deve haver,*

⁵ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-805-30-outubro-2017-785668-exposicaodemotivos-154123-pe.html>

⁶ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>, fls. 15.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

necessariamente, correlação entre custo e benefício". Outrossim, “*a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição*” (ADC 8 MC, **Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/1999, DJ 04-04-2003 PP-00038 EMENT VOL-02105-01 PP-00001**).

Nesse sentido, também estão algumas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal: ***STF, Pleno, ADI 2010/MC, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ. 12/4/02; ADI 790, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 23-04-1993; RE 346197 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16/10/2012, acórdão eletrônico dje-222 divulgação 09-11-2012, publicação 12-11-2012.***

Ademais, das jurisprudências citadas acima, conclui-se que a MP n.º 805/2017 não pode se valer da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade, por se tratar de matéria sujeita a estrita previsão constitucional (art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º, CF/1988).

Significa dizer, que não há liberdade decisória para o Chefe do Executivo, *tampouco por meio de Medida Provisória*, em tema de progressividade tributária instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição, sendo necessária a alteração constitucional por meio de Emenda já que, da forma como se encontra, incide diretamente o art. 150, IV, CF/88, na hipótese da impossibilidade de



o Poder Público se utilizar de tributos - tal qual a contribuição previdenciária - com efeito confiscatório⁷.

Dessa forma, as balizas impostas pela Constituição Federal preveem que a necessidade de majoração da contribuição previdenciária deve ser comprovada e mediante cálculo atuarial⁸ previsível concretamente, não podendo ser desarrazoada, ou ter consequências confiscatórias, as quais podem gerar desequilíbrio financeiro e atuarial, tendo em vista a observância à correlação entre o custeio e a sua finalidade precípua de todo Sistema.

III. DA POSTERGAÇÃO/CANCELAMENTO DOS AUMENTOS REMUNERATÓRIOS

A r. Medida Provisória traz uma série de dispositivos que pretendem suspender aumentos concedidos a diversas carreiras do serviço público. Além de ferir a boa-fé negocial e a confiança legítima presentes nos processos negociais legislativos que originaram as r. leis, importante destacar a violação ao direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI, CF/1988).

Para tanto, vale utilizar a ADI n.º 4.013/TO, julgada recentemente pelo e. Supremo Tribunal Federal, como parâmetro referente ao tema da incorporação da majoração dos vencimentos ao patrimônio jurídico dos servidor. Tanto no que tange a segurança jurídica como quanto

⁷ E aqui podemos falar não só da contribuição previdenciária isoladamente, para caracterizar o confisco, mas também o recolhimento junto ao Imposto de Renda que, em conjunto, fere frontalmente a razoabilidade e proporcionalidade ao imputar carga exacerbada contributiva ao trabalhador!

⁸ CF, art. 40.



à vigência das leis de aumento que passaram, quando das publicações, a surtirem seus efeitos financeiros.

Certo que, quando da publicação da Medida Provisória n.º 805/2017, já se encontrava adquirido o direito ao aumento (apesar de não ter sido efetivamente pago) e, portanto, não poderia haver qualquer alteração tendente à redução ou modificação do *status quo*.

Segundo a Suprema Corte, a mera publicação da lei que visa conceder o aumento já é suficiente para formar a aquisição do direito e, por consequência, o aumento integrar o patrimônio jurídico dos servidores, mesmo que o termo inicial de execução da lei ocorra em data posterior.

Assim, conforme o entendimento da Suprema Corte, a data da publicação das Leis que se pretende suspender, por si só, representa a aquisição do direito e a proteção jurídica dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro⁹, do inciso XXXVI do art. 5º e do inciso XV do art. 37¹⁰, os últimos da Constituição da República.

Importante destacar, por oportuno, a correlação estreita entre direito adquirido e o princípio da irredutibilidade de vencimentos, tendo em vista que o segundo decorre do primeiro. Para o i. Ministro

⁹ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [\(Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

¹⁰ XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

SEPÚLVEDA PERTENCE, a irredutibilidade de vencimentos consolida a "garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido"¹¹.

E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA - LEIS NoS 7.788 E 7.830, AMBAS DE 1989 - MEDIDA PROVISORIA N. 154/90 - LEI DE CONVERSAO N. 8.030/90 - REPOSIÇÃO SALARIAL (84,32%) - SERVIDORES PUBLICOS - DIREITO ADQUIRIDO - INEXISTÊNCIA - CLÁUSULA ASSECURATORIA DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS - INAPLICABILIDADE A ESPÉCIE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (...) **A garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos impede que ato superveniente do Estado afete, reduza ou suprima o direito ao estipêndio que já se incorporara ao patrimônio jurídico do servidor público.**

(RE 140768, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 09/03/1993, DJ 23-04-1993 PP-06924 EMENT VOL-01700-05 PP-00918)

Ressalte-se, a bem da verdade, que os efeitos financeiros suspensos recaem sobre verbas de natureza alimentar, que deixaram de ser pagas por meio de manobra inconstitucional do Poder Executivo, numa quebra não só da segurança jurídica, mas também da confiança legítima na Administração.

Dessa forma entendeu o Supremo Tribunal Federal diante das leis supervenientes que causaram a supressão de reajustes já anteriormente concedidos, mas ainda não efetivados em folha de pagamento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS

¹¹RE 298695, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2003, DJ 24-10-2003 PP-00012 EMENT VOL-02129-03 PP-00880.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999. **2. Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. 3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira. O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007. (ADI 4013, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017)

Precedente: STF, RE-AgRg: 359.043/AM, Rel. Min. Eros Grau, data de julgamento: 03/10/2006, Segunda Turma, Publicação DJ 27/10/2006). A interpretação anunciada na ADI n.º 4.013/TO reflete a inconstitucionalidade evidenciada na MP n.º 805/2017, em seus artigos 1º a 36.

Há verdadeira supressão dos efeitos financeiros, uma vez que já houvera a implementação do suporte fático, ou seja, o fato gerador que daria margem ao direito subjetivo relativo ao aumento remuneratório. Não se trata de promessa ou expectativa de direito.



Desse modo, não se pode revogar um direito que já integrara o patrimônio jurídico dos servidores, haja vista o direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI, CF) e a irredutibilidade do subsídio (art. 37, inciso XV, CF), além dos demais dispositivos e jurisprudência acima mencionados, sem olvidar da flagrante mácula à vedação do retrocesso social, estabelecida pela Carta da República em seus direitos fundamentais previstos.

IV. DA RELEVÂNCIA E DA URGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA

Somente há a análise dos pressupostos de relevância e urgência de Medida Provisória, pelo Judiciário, em casos excepcionalíssimos, sob o risco de invasão à esfera discricionária e política do Poder Executivo. Por isso, o controle constitucional da “relevância” e da “urgência” só é possível em casos de flagrante desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar.

Nessa seara, algumas são as decisões da Suprema Corte nesse sentido: ADI 2527 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, DJe-147 DIVULG 22-11-2007 PUBLIC 23-11-2007 DJ 23-11-2007 PP-00020 EMENT VOL-02300-01 PP-00107 RTJ VOL-00205-01 PP-00044; ADI 162 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/1989, DJ 19-09-1997 PP-45525 EMENT VOL-01883-01 PP-00001; ADI 1717 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00063; ADI 1397 MC,



Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/1997, DJ 27-06-1997 PP-30224 EMENT VOL-01875-02 PP-00317.

No entanto, como aponta o doutrinador Marcelo Figueiredo Santos “*a discricionariedade política não significa desrespeito à legalidade e aos valores constitucionais. A discricionariedade não se confunde com o arbítrio [...]*”¹².

No caso da Medida Provisória n.º 805/2017, há que se questionar a legitimidade dos pressupostos de relevância e urgência, uma vez que, como dito, não há qualquer comprovação da necessidade de tal intervenção abrupta pelo Chefe do Poder Executivo posto que, nitidamente, busca-se evitar o processo legislativo rígido, como é o trâmite de um Projeto de Lei nas Casas do Congresso.

Dessa forma, o controle pelo Poder Judiciário do cumprimento dos requisitos de “relevância e urgência” na MP n.º 805/2017 pode se dar, haja vista o completo desvio de finalidade e abuso de poder, em razão da ausência, *sine qua non*, dessa comprovação constitucional disposta no art. 62.

V. DA REPERCUSSÃO SOBRE OS SERVIDORES ESTADUAIS

A Medida Provisória n.º 805/2017 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

¹² SANTOS, Marcelo Figueiredo. *A medida provisória na Constituição: doutrina, decisões judiciais*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 57.



No entanto, é necessário ficar atento à repercussão que tal medida pode causar sobre os servidores públicos de todos os entes federativos. Para tanto, apresenta-se a previsão do art. 149, §1º, da Constituição Federal de 1988:

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

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Nos mesmos termos também está o art. 3º da Lei n.º 9.717/1998:

Art. 3º As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social **não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União**, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal.

Da previsão constitucional se extrai que sendo a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores titulares de cargos efetivos da União estabelecida em 14%, não poderão os servidores estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, possuírem alíquota inferior.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Desse modo, apesar da previsão quanto aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas, a MP n.º 805/2017 também pode ter repercussão, de modo direto ou indireto, sobre os servidores dos demais entes Federativos.

VI. CONCLUSÃO

À vista de tudo isso, a MP n.º 805/2017 possui inúmeras inconstitucionalidades, seja do ponto de vista formal e também material.

Brasília/DF, 13 de novembro de 2017.

CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS