



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 105/2017 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 339.500/2017

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.809/DF

REQUERENTE: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL

INTERESSADO: Presidente da República

RELATOR: Ministro Ricardo Lewandowski

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 805/2017. ADIAMENTO DE REAJUSTES REMUNERATÓRIOS DE INÚMERAS CATEGORIAS DE SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. DIREITO ADQUIRIDO A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DAS LEIS CONCESSIVAS DOS REAJUSTES. ALTERAÇÕES DAS DATAS DE IMPLEMENTAÇÃO: IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AO DIREITO ADQUIRIDO E À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. ALÍQUOTA PREVIDENCIÁRIA. MAJORAÇÃO POR SISTEMÁTICA PROGRESSIVA: INVIABILIDADE CONSTITUCIONAL. DESVIRTUAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA SUA FEIÇÃO CONTRIBUTIVA-RETRIBUTIVA. CARÁTER ARRECADATÓRIO. UTILIZAÇÃO DE TRIBUTO COM EFEITO DE CONFISCO.

1. O controle judicial dos pressupostos de relevância e urgência para edição de medida provisória possui caráter excepcional e somente se legitima quando ausentes aqueles ou patente excesso no exercício de discricionariedade por parte do Presidente da República.

2. A vigência de leis concessivas de reajustes remuneratórios a servidores públicos não se confunde com os seus efeitos financeiros. A aquisição do direito aos reajustes na forma disciplinada pelos diplomas concessivos não fica afastada pela circunstância de seus efeitos financeiros ainda não terem operado efeitos. Inteligência do art. 6.º-§ 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Inalterabilidade, por legislação superveniente, da forma de implementação dos reajustes. Existência de direito adquirido e não de mera expectativa de direito. Precedente: ADI 4.013/TO.

3. A postergação dos reajustes previstos para 1º de janeiro de 2018 e 1º de janeiro de 2019 para 1º de janeiro de 2019 e 1º de janeiro de 2020 implica subtrair dos servidores a disponibilidade financeira desses recursos no período em que adiada a sua implementação e, dessa forma, ocasiona decurso remuneratório (redução nominal) dos valores no período em que sobres-

tados os reajustes. Afronta à garantia de irredutibilidade de vencimentos como forma qualificada de direito adquirido.

4. A elevação de contribuição previdenciária de servidores públicos de 11% para 14% apenas no que exceder o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) evidencia a cobrança do tributo mediante sistemática progressiva de alíquotas.

5. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da fixação de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidor público por ausência de autorização constitucional expressa e por afronta à vedação de utilização de tributo com efeito de confisco. Precedentes.

6. O caráter solidário do regime previdenciário dos servidores públicos não afasta a feição contributiva-retributiva desse regime. O aumento de contribuição previdenciária sem qualquer repercussão em benefícios previdenciários e com fim meramente arrecadatório desvirtua a exação com destinação constitucional específica e desconsidera a natureza retributiva própria dos regimes de previdência. Ofensa ao art. 40-§§ 2.º e 3.º da Constituição.

– Parecer pelo deferimento da medida cautelar.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra a Medida Provisória 805, de 30 de outubro de 2017, que *“posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto a alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões”*.

Este é o teor da norma impugnada (sem os anexos que a acompanham):

Capítulo I Do Cargo de Médico

Art. 1.º O Anexo XLV à Lei nº 12.702, de 7 de agosto de 2012, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar com as alterações constantes do Anexo I a esta Medida Provisória.

Capítulo II
Dos Cargos de Juiz do Tribunal Marítimo

Art. 2.º Os Anexos II e III à Lei n.º 11.319, de 6 de julho de 2006, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos II e III a esta Medida Provisória.

Capítulo III
Das Carreiras de Perito-Médico Previdenciário e de Supervisor Médico-Pericial

Art. 3.º Os Anexos XV e XVI à Lei n.º 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos IV e V a esta Medida Provisória.

Capítulo IV
Das Carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho

Art. 4.º O Anexo IV à Lei n.º 10.910, de 15 de julho de 2004, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo VI a esta Medida Provisória.

Capítulo V
Da Carreira de Diplomata

Art. 5.º O Anexo VII à Lei n.º 11.890, de 24 de dezembro de 2008, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo VII a esta Medida Provisória.

Capítulo VI
Das Carreiras de Oficial De Chancelaria e de Assistente de Chancelaria

Art. 6.º Os Anexos I e II à Lei n.º 12.775, de 28 de dezembro de 2012, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos VIII e IX a esta Medida Provisória.

Capítulo VII
Da Carreira de Analista de Infraestrutura e do Cargo Isolado de Especialista de Infraestrutura Sênior

Art. 7.º Os Anexos II, III e IV à Lei n.º 11.539, de 8 de novembro de 2007, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos X, XI e XII a esta Medida Provisória.

Capítulo VIII
Das Carreiras de Gestão Governamental

Art. 8.º O Anexo IV à Lei n.º 11.890, de 2008, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XIII a esta Medida Provisória.

Capítulo IX
Do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

Art. 9.º Os Anexos XX, XXI e XXII à Lei n.º 11.890, de 2008, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XIV, XV e XVI a esta Medida Provisória.

Capítulo X

Do Cargo de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500

Art. 10. Os Anexos XXIII e XXIV à Lei n.º 11.890, de 2008, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XVII e XVIII a esta Medida Provisória.

Capítulo XI

Da Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos e do Adicional por Plantão Hospitalar

Art. 11. Os Anexos CLVIII e CLXVI à Lei n.º 11.907, de 2009, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XIX e XX a esta Medida Provisória.

Capítulo XII

Do Plano Especial de Cargos da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa

Art. 12. Os Anexos III e III-A à Lei n.º 11.356, de 19 de outubro de 2006, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XXI e XXII a esta Medida Provisória.

Capítulo XIII

Dos Planos de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados – Susep

Art. 13. Os Anexos IX, X, X-A e XII à Lei n.º 11.890, de 2008, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XXIII, XXIV, XXV e XXVI a esta Medida Provisória.

Capítulo XIV

Do Plano de Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários – CVM

Art. 14. Os Anexos XIV, XV, XV-A e XVII à Lei n.º 11.890, de 2008, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XXVII, XXVIII, XXIX e XXX a esta Medida Provisória.

Capítulo XV

Da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil

Art. 15. O Anexo II-A à Lei n.º 9.650, de 27 de maio de 1998, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXI a esta Medida Provisória.

Capítulo XVI

Das Carreiras da Área Jurídica

Art. 16. O Anexo XXXV à Lei n.º 13.327, de 29 de julho de 2016, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXII a esta Medida Provisória.

Capítulo XVII

Das Carreiras dos Ex-Territórios

Art. 17. O Anexo VI à Lei n.º 11.358, de 19 de outubro de 2006, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXIII a esta Medida Provisória.

Art. 18. O Anexo XIII à Lei n.º 13.328, de 29 de julho de 2016, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXIV a esta Medida Provisória.

Art. 19. O Anexo I-A à Lei n.º 10.486, de 4 de julho de 2002, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXV a esta Medida Provisória.

Art. 20. O Anexo XVII à Lei n.º 11.356, de 2006, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXVI a esta Medida Provisória.

Art. 21. O Anexo XXXI à Lei n.º 11.907, de 2009, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XXXVII a esta Medida Provisória.

Capítulo XVIII

Das Carreiras de Policial Federal e de Policial Rodoviário Federal

Art. 22. Os Anexos II e III à Lei n.º 11.358, de 2006, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XXXVIII e XXXIX a esta Medida Provisória.

Capítulo XIX

Da Carreira de Perito Federal Agrário

Art. 23. Os Anexos II e III à Lei n.º 10.550, de 13 de novembro de 2002, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XL e XLI a esta Medida Provisória.

Capítulo XX

Da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais

Art. 24. Os Anexos II e III à Lei n.º 12.094, de 19 de novembro de 2009, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XLII e XLIII a esta Medida Provisória.

Capítulo XXI

Das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit

Art. 25. Os Anexos II, V, VII e VIII à Lei n.º 11.171, de 2 de setembro de 2005, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XLIV, XLV, XLVI e XLVII a esta Medida Provisória.

Capítulo XXII

Do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz

Art. 26. A Lei n.º 11.355, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 41-D. A partir de 1.º de setembro de 2019, a GQ será concedida em três níveis, de acordo com os valores constantes do Anexo IX-D, observados os seguintes parâmetros: [...]” (NR)

“Art. 41-E. O servidor de nível intermediário ocupante de cargo de provimento efetivo integrante das carreiras a que se refere o art. 41-B que, em 31 de agosto de 2019 e na forma da legislação vigente nessa data, estiver percebendo GQ em valor correspondente aos níveis IV e V passará a perceber, a partir de 1.º de setembro de 2019, GQ correspondente ao nível III. [...]” (NR)

Art. 27. O Anexo IX-D à Lei n.º 11.355, de 2006, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XLVIII a esta Medida Provisória.

Capítulo XXIII

Do Plano de Carreira e dos Cargos de Magistério Federal

Art. 28. Os Anexos III, III-A e IV à Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, ficam com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos XLIX, L e LI a esta Medida Provisória.

Capítulo XXIV

Dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança, das Gratificações e das Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal

Art. 29. Os Anexos VIII e IX à Lei n.º 11.356, de 2006, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos LII e LIII a esta Medida Provisória.

Art. 30. Os Anexos I, II e III à Lei n.º 11.526, de 4 de outubro de 2007, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos LIV, LV e LVI a esta Medida Provisória.

Art. 31. Os Anexos CLIX, CLX, CLXII e CLXIII à Lei n.º 11.907, de 2009, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos LVII, LVIII, LIX e LX a esta Medida Provisória.

Art. 32. O Anexo II à Lei n.º 13.346, de 10 de outubro de 2016, passa a vigorar na forma do Anexo LXI a esta Medida Provisória.

Capítulo XXV

Das Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal e de Magistério do Ensino Básico dos Ex-Territórios

Art. 33. Os Anexos LXXVII-A, LXXVII-B, LXXIX-A, LXXXIII-A e LXXXV-A à Lei n.º 11.784, de 22 de setembro de 2008, ficam com a eficácia postergada quanto aos efeitos financeiros ainda não implementados e passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos LXII, LXIII, LXIV, LXV e LXVI à esta Medida Provisória.

Art. 34. O Anexo II à Lei n.º 12.800, de 23 de abril de 2013, fica com a eficácia postergada quanto aos efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo LXVII à esta Medida Provisória.

Capítulo XXVI

Da Ajuda de Custo e do Auxílio-Moradia

Art. 35. A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54. A ajuda de custo corresponderá ao valor de um mês de remuneração do servidor na origem ou, na hipótese do caput do art. 56, ao valor de uma remuneração mensal do cargo em comissão.” (NR)

“Art. 60-A. O auxílio-moradia consiste no ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira, no prazo de até dois meses após a comprovação da despesa pelo servidor.” (NR)

“Art. 60-D. O valor mensal do auxílio-moradia é limitado a vinte e cinco por cento do valor do cargo em comissão, da função de confiança ou do cargo de Ministro de Estado ocupado.

[...]

§ 2.º O valor do auxílio-moradia será reduzido em vinte e cinco pontos percentuais a cada ano, a partir do segundo ano de recebimento, e deixará de ser devido após o quarto ano de recebimento.

§ 3.º O prazo de que trata o § 2.º não terá sua contagem suspensa ou interrompida na hipótese de exoneração ou mudança de cargo ou função.

§ 4.º Transcorrido o prazo de quatro anos após encerrado o pagamento do auxílio-moradia, o pagamento poderá ser retomado se novamente vierem a ser atendidos os requisitos do art. 60-B.” (NR)

“Art. 60-E. No caso de falecimento, exoneração, colocação de imóvel funcional à disposição do servidor ou aquisição de imóvel, o auxílio-moradia poderá ser mantido por um mês, limitado ao valor pago no mês anterior.” (NR)

Art. 36. Não serão considerados os períodos anteriores a 1º de janeiro de 2017 na contagem dos prazos dispostos nos § 2.º e § 4.º do art. 60-D da Lei n.º 8.112, de 1990.

Capítulo XXVII

Da Contribuição Social do Servidor Público

Art. 37. A Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4.º A contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I – onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; e

II – quatorze por cento sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 1.º [...]

VI – o auxílio pré-escolar;

[...]

XXV – o adicional de irradiação ionizante.

[...]

§ 3.º A alíquota estabelecida no inciso II do *caput* não se aplica ao servidor:

I – que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e que opte por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou

II – que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere a alínea *a*, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.” (NR)

“Art. 5.º Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, contribuirão com alíquota de quatorze por cento, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Parágrafo único. A contribuição de que trata o *caput* incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabele-

cido para os benefícios do RGPS quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” (NR)

Art. 38. O aumento de contribuição social previsto neste Capítulo somente produzirá efeitos a partir de 1.º de fevereiro de 2018.

Capítulo XXVIII
Da Vigência

Art. 39. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Capítulo XXIX
Das Revogações

Art. 40. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004:

I – as alíneas *a* e *b* do inciso II do *caput* do art. 4.º; e

II – o art. 6.º.

A petição inicial indica afronta aos arts. 5.º–XXXVI, 37–XV, 62–*caput* e 246 da Constituição. Alega inconstitucionalidade formal por ausência de urgência caracterizada pelo fato de a Medida Provisória produzir seus efeitos somente no início de 2018, de modo que haveria tempo hábil para discussão da matéria por projeto de lei. Afirma que “*a burla ao requisito constitucional da urgência desrespeita o devido processo legislativo e, especialmente quando ausente o pressuposto constitucional de validade da urgência, usurpa a competência do Poder Legislativo para produzir normas gerais e abstratas, violando a separação de Poderes (art. 2.º, CF), cláusula pétrea no ordenamento jurídico brasileiro*”. Quanto à inconstitucionalidade material, argumenta que os reajustes remuneratórios concedidos a mais de 25 categorias de servidores atingidos pela MPv 805/2017 não possuem cláusula condicionante (resolutiva ou suspensiva). Acentua que “*o direito foi dado pela lei. E não há como dispor de tais direitos sem que haja ofensa flagrante à Constituição Federal*”. Pondera que “*o STF firmou o entendimento de que, ainda que as datas estabelecidas para o início dos efeitos financeiros dos reajustes sejam em momento futuro, a entrada em vigor da lei configura aquisição do direito por parte dos servidores*” (ADI 4.013/TO). Assim, a alteração da data para implementação dos reajustes, com a revogação de disposições das leis que preveem o acréscimo salarial, ofenderia o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos, bem como desrespeitaria o princípio da proibição de retrocesso social. Aduz que a MPv 805/2017 regulamenta diretamente as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 41/2003 e, dessa forma, ofende a regra do art. 246 da Constituição.

O relator, Min. Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, com solicitação de informações aos interessados (peça 10 do processo eletrônico).

A Presidência da República defendeu a constitucionalidade da norma. Em relação à alegação de inconstitucionalidade formal, afirmou ser incontestado a presença da urgência para a edição da Medida Provisória 805/2017, conforme explicitado na sua exposição de motivos e atestado pelas Notas Técnicas 15302/2017-MP e 21312/2017-MP, elaboradas pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e pela Secretaria de Orçamento Federal. Ponderou que a medida provisória foi editada pelo fato de “*existir grave risco de se terminar o ano sem que fosse efetivada a devida deliberação por ambas as Casas do Congresso Nacional*”. Acentuou não ser caso de controle dos pressupostos de urgência e relevância pelo Supremo Tribunal Federal, pois não caracterizado o evidente abuso do poder de editar medida provisória por parte do Presidente da República. Quanto a inconstitucionalidade material, assinalou que “*não há direito adquirido à vantagem prevista em lei enquanto não implementado o marco temporal que a autorizaria*”, mas mera expectativa de direito. Sustentou que “*o princípio da irredutibilidade dos vencimentos guarda conteúdo jurídico e não econômico, pelo que a proteção que dele se extrai é contra a redução do quantum que se recebe, e não daquilo que se pretende receber*”. Observou que “*o princípio da vedação do retrocesso apenas tutela direitos que já foram realizados e efetivados, e ao contrário do que pretendem os requerentes, não se pode pretender conferir imutabilidade às normas jurídicas em geral, que poderão ser alteradas desde que resguardado o núcleo essencial dos direitos fundamentais*”. Acrescentou que o cancelamento de reajustes concedidos a cargos em comissão, funções e gratificações pelos arts. 29 a 32 da MPv 805/2017 não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos, pois esta beneficia apenas as parcelas pagas aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou empregados públicos. Pontuou que a regra do art. 246 da CF não alcança as modificações promovidas pela EC 41/2003, porquanto limita-se aos dispositivos da Constituição Federal alterados por emenda constitucional entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação EC 32/2001. Ressaltou não estarem presentes os requisitos necessários para a concessão de medida cautelar (peça 37).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar (peça 118).

Solicitaram ingresso como *amici curiae*: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional), Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública (Asfoc-SN), Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do

Brasil (Unafisco Nacional), Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape), Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), e Associação Nacional dos Delegados de Polícia (ADPF) – peças 12, 21, 28, 39, 58, 77, 96, 120, 132 e 142, do processo eletrônico.

É o relatório.

II

1) Limites do controle judicial da relevância e urgência para a edição de medida provisória

O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que o controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para edição de medida provisória reveste-se de caráter excepcional e somente se legitima quando ausentes aqueles ou patente excesso no exercício de discricionariedade por parte do Presidente da República (*RTJ* 165/173, 170/81, 174/86 e 205/44).

A exposição de motivos identificou a relevância e a urgência da Medida Provisória 805/2017 na necessidade de contenção de despesa pública em função do quadro de crise econômica no Brasil. Apontou que “*a medida alcança ao todo 209 mil servidores civis ativos e 163 mil inativos, e irá propiciar uma economia da ordem de 5,1 bilhões de reais para o exercício de 2018, representando uma contribuição na área de pessoal para a readequação dos gastos públicos*”. Segundo a peça:

A urgência e relevância da proposta ora encaminhada justifica-se, por um lado, pela redução do valor de arrecadação das receitas públicas e, por outro lado, pela necessidade de se adequar o orçamento de 2018 à meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para esse exercício. Adicionalmente, cabe lembrar que uma porção significativa de despesas obrigatórias crescerão entre 2017 e 2018 acima do índice oficial de inflação, comprimindo as despesas discricionárias da União contra o limite de despesas primárias estabelecido pela EC nº 95, de 2016. Dentre essas despesas discricionárias estão despesas importantes para a manutenção do funcionamento do Estado brasileiro e para a provisão de serviços públicos. É urgente, portanto, a adoção de medidas que contenham o avanço das despesas obrigatórias, dentre elas as despesas com a folha de pessoal ativo da União.

No caso, a premência justificadora da medida provisória decorre da proximidade da implementação dos reajustes — marcada para janeiro de 2018 — associada à necessidade de adequação da despesa para cumprimento da meta de resultado primário desse mesmo ano. A incidência do aumento da contribuição previdenciária a partir de 1.º de fevereiro de 2018, por seu turno, relaciona-se com as contingências do princípio constitucional da anterioridade.

Não está, assim, patenteado excesso de discricionariedade por parte do Presidente da República na avaliação do pressuposto da urgência da medida provisória.

2) Inconstitucionalidade Material: Direito Adquirido e Irredutibilidade de Vencimentos

Existe direito adquirido quando ocorre o preenchimento dos requisitos preestabelecidos em lei para a constituição de um direito subjetivo. Mesmo que não exercido, esse direito se torna inalterável por norma ulterior.

Cabe, decerto, distinguir a figura do direito adquirido da categoria da expectativa de direito, como faz a consolidada jurisprudência do STF. Veja-se, a propósito, a lição do Ministro Celso de Mello, que estrema as duas figuras jurídicas, lembrando que a superveniência, *opportuno tempore*, de lei pode validamente impedir a aquisição de direito previsto em legislação anterior apenas quando ainda não concluído o seu processo formação, pois neste caso não há falar em *direito adquirido*, mas em mera *expectativa de direito*. Diz S. Exa.:

DIREITO ADQUIRIDO E CICLO DE FORMAÇÃO.

— A questão pertinente ao reconhecimento, ou não, da consolidação de situações jurídicas definitivas há de ser examinada em face dos ciclos de formação a que esteja eventualmente sujeito o processo de aquisição de determinado direito. Isso significa que a superveniência de ato legislativo, em tempo oportuno – vale dizer, enquanto ainda não concluído o ciclo de formação e constituição do direito vindicado – constitui fator capaz de impedir que se complete, validamente, o próprio processo de aquisição do direito (*RTJ* 134/1112 – *RTJ* 153/82 – *RTJ* 155/621, v.g.), inviabilizando, desse modo, ante a existência de mera *spes juris*, a possibilidade de útil invocação da cláusula pertinente ao direito adquirido (RE 196.140, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* de 25 ago. 2006).

A controvérsia constitucional, na espécie, reside em saber se com a aprovação de leis concessivas de reajustes remuneratórios a servidores públicos de forma parcelada (com implementação gradual de percentuais do total remuneratório acrescido) há a incorporação do reajuste ao patrimônio dos servidores beneficiados na forma disciplinada pelas leis.

A questão já foi solucionada pelo Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 4.013/TO.¹ A Corte decidiu que a vigência de lei concessiva de reajuste remuneratório a servidores públicos não se confunde com seus efeitos financeiros, de modo que o direito ao reajuste passa a integrar o patrimônio dos servidores a partir da vigência dos diplomas concessivos, independente da consolidação dos seus efeitos financeiros:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS 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. ART. 5.º, INC. XXXVI, E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Ação conhecida quanto ao art. 2.º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2.º da Lei n. 1.866/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3.º e 4.º 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 passam 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 § 2.º do art. 6.º 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. 2.º da Lei tocaninense n. 1.866/2007 e do art. 2.º da Lei tocaninense n. 1.868/2007 (ADI 4.013/TO, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, *DJe* de 19 abr. 2017).

A relatora assentou que a circunstância de ser diferida no tempo a eficácia financeira da lei concessiva de reajuste a servidores públicos não obstaculiza a aquisição do direito a partir da vigência da norma. Declarou, dessa forma, com o abono do Plenário, inconstitucionais, por violação ao direito adquirido, leis tocaninenses que, após a entrada em vigor dos diplomas concessivos dos reajustes, mas antes da produção dos seus efeitos financeiros, revogaram os aumentos remuneratórios:

Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes do que nela disposto. Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos

¹ O Ministro Roberto Barroso pontuou a discussão em seu voto nos seguintes termos: “a questão, aqui, é saber se nós vamos considerar, como o marco aquisitivo do Direito, o início da vigência ou se vamos considerar, como marco aquisitivo do Direito, a efetiva produção de efeitos por essa norma. Pelo que eu bem entendi dos debates orais, a lei foi publicada em dezembro para [...] a questão, aqui, Presidente, que eu acho que ajuda a desvendar a matéria, é saber se se deve considerar que o direito se adquiriu no momento do início da vigência ou no momento do início da eficácia [...]”.

cos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. Não se cuida, aqui, de expectativa de direito, que, na lição de Pontes de Miranda, “*são certamente, expectativas de direito: não são direitos. [...] Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia a fato jurídico, ainda que incidiu, porque suporte fático ainda não há*” (MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285-291).

Posta a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há de cogitar de expectativa, mas em direito que não mais poderia vir a ser reduzido pelo legislador, como se deu. É que a diminuição dos valores legalmente estatuidos configura redução de vencimentos, em sistema constitucional no qual a irredutibilidade é a regra a ser obedecida. [...]

No caso em análise, o aumento salarial legalmente concedido – e, reitere-se, já incorporado ao patrimônio dos servidores – tinha o mês de janeiro de 2008 como prazo inicial para sua eficácia financeira. Este, portanto, o termo pré-fixo a que se refere o § 2.º do art. 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.

O Ministro Edson Fachin, acompanhando a relatora, ressaltou que, quando a aquisição do direito depender de fato certo e determinado, “*o implemento de evento futuro transmuda o ato de condição para termo*”. E concluiu: “*assegurado nesses termos o direito, o Estado não poderia, ainda que por nova lei, alterar esse entendimento. Isso porque a garantia do direito adquirido, enquanto pressuposto de segurança jurídica, é oponível também à lei*”.

Portanto, o direito aos reajustes na forma disciplinada nas leis que os concederam constitui direito adquirido dos servidores contemplados e não mera expectativa de direito. Não poderia a MPv 805/2017 revogar disposições das leis concessivas dos reajustes e postergar o pagamento dos reajustes previstos para 1.º de janeiro de 2018 e 1.º de janeiro de 2019, para 1.º de janeiro de 2019 e 1.º de janeiro de 2020, respectivamente.

A irredutibilidade de que trata o art. 37, XV, da CF constitui “*modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido*” (RTJs 188/349 e 200/1.198). Para José dos Santos Carvalho Filho, “*o sentido da irredutibilidade não é absoluto. Protege-se o servidor apenas contra a redução direta de seus vencimentos, isto é, contra a lei ou qualquer outro ato que pretenda atribuir ao cargo ou função decorrente do emprego público **importância inferior à que já estava fixada ou fora contratada anteriormente***”.² Seguramente que a MPv 805/2017 não poderia revogar as leis concessivas dos reajustes remuneratórios e dispor sobre nova data

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 739-740 – Sem destaques no original.

para o pagamento do devido, suprimindo, com isso, a quantia que já fora fixada como devida a partir de 2018, sob pena de afronta aos arts. 5.º–XXXVI, e 37–XV da Constituição. A suspensão dos pagamentos dos reajustes implica inequívoco decesso remuneratório (redução nominal), considerada a não disposição desses recursos financeiros, já incorporados ao patrimônio dos servidores públicos, no período em que a sua vigência estiver adiada.

Em relação ao cancelamento de reajustes concedidos a cargos em comissão, funções e gratificações pelos arts. 29 a 32 da MPv 805/2017, o mesmo raciocínio se aplica, sendo certo que o princípio da irredutibilidade dos vencimentos aplica-se também às funções de confiança e aos cargos em comissão (MS 24.580/DF, Pleno, Rel. Min. EROS GRAU, *DJe* de 23 nov. .2007).

São, portanto, inconstitucionais os dispositivos da MPv 805/2017 que postergam para 2019 e 2020 os reajustes remuneratórios de mais de 25 categorias de servidores do Poder Executivo, previstos para 1.º de janeiro de 2018 e 1.º de janeiro de 2019, bem como os que cancelam os reajustes concedidos a cargos em comissão, funções e gratificações, por afrontarem as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

3) Fixação de Alíquotas Progressivas e Caráter Confiscatório da Contribuição Previdenciária

Não impressiona a alegação da agremiação partidária requerente de afronta ao art. 246 da CF, ao argumento de que a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores ao RPPS-União regulamentaria diretamente alterações promovidas pela Emenda Constitucional 41/2003 ao texto permanente da Constituição Federal.

A redação original do art. 246 da CF, incluído com a reforma promovida pelas ECs 6 e 7, de 15 de agosto de 1995, vedava edição de medida provisória que regulamentasse dispositivo constitucional alterado por emenda promulgada a partir de 1995. A EC 32/2001 alterou-lhe a redação. O marco temporal limitador previsto no dispositivo passou a compreender o período de 1º de janeiro de 1995 a 12 de setembro de 2001. O decote temporal não abrange as alterações promovidas pela EC 41/2003 e, portanto, não se mostra evidente a inconstitucionalidade apontada na inicial.

Uma vez, contudo, que a causa de pedir é aberta no controle abstrato, cumpre ao Supremo Tribunal Federal examinar a compatibilidade da elevação da alíquota da contribuição previdenciária em face de todo o bloco de constitucionalidade.³

O art. 37 da MPv 805/2017 altera o art. 4º da Lei 10.887/2004 para majorar a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos sobre o valor que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de modo que o valor da contribuição será de 11% se a sua base de cálculo for igual ou superior ao limite máximo para os benefícios do RGPS e de 14% sobre o que exceder esse limite. Na redação original do art. 4.º da Lei 10.887/2004, a alíquota incidente era de 11% sobre a totalidade da base de contribuição. Veja-se, portanto, que a medida provisória adotou técnica de tributação progressiva ao fixar alíquotas diferentes segundo a renda auferida pelo servidor.⁴

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, na direção do decidido na ADI 2.010-MC/DF, possui firme jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade da fixação de alíquota progressiva para contribuição previdenciária de servidor público, o que depende de expressa autorização constitucional, inexistente no caso, e por afrontar o princípio da vedação à utilização de tributo com efeito de confisco (RE 346.197-AgR/DF, 1.ª Turma, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, *DJe* 12 nov. 2012; RE 581.500-AgR/PR, 2.ª Turma, Rel. Min. AYRES BRITTO, *DJe* de 16 maio 2011, *inter plures*). Ressalte-se este expressivo precedente:

[...] CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL – SERVIDORES EM ATIVIDADE – ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE

- 3 “Controle de conformidade com a Constituição, particularmente em matéria de direitos fundamentais, não se exerce somente em relação ao só texto constitucional, mas a um ‘bloco de constitucionalidade’. Esta noção, designa, na França, com ou sem razão, o conjunto das regras e princípios de valor constitucional sobre os quais se exerce o controle de conformidade pelo Juiz”. Como diz Dominique Chagnollaud, “o controle de conformidade com a Constituição, particularmente em matéria de direitos fundamentais, não se exerce apenas com relação ao texto constitucional, mas com o ‘bloco de constitucionalidade’. Esta noção designa, na França, certa ou errada, o conjunto de regras e princípios com valor constitucional sobre os quais se exerce o controle de conformidade do juiz” (no original: “*Le contrôle de conformité à la Constitution, particulièrement en matière de droits fondamentaux, ne s’exerce pas seulement par rapport au seul texte constitutionnel, mais au ‘bloc de constitutionnalité’. Cette notion désigne en France, à tort ou à raison, l’ensemble des règles et principes à valeur constitutionnelle sur lesquels s’exerce le contrôle de conformité du juge.*” CHAGNOLLAUD, Dominique. *Droit constitutionnel contemporain*. 2. ed. Paris: Dalloz, 2001. tomo 1, p. 54).
- 4 Segundo a exposição de motivos da MPv 805/2017: “*propõe-se a revisão da alíquota de contribuição de servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, por meio da alteração do art. 4.º da supracitada Lei, estabelecendo duas alíquotas (11% e 14%), que incidirão sobre a base contributiva do servidor ao RPPS-União de modo que aqueles que auferem maiores rendimentos passarão a contribuir em maior valor, tornando mais justa e adequada a medida*”.

EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVO JURÍDICO DA TESE.

- Relevância jurídica da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade.

Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional – CF, art. 153, § 2.º, I; art. 153, § 4.º; art. 156, § 1.º; art. 182, § 4.º, II; art. 195, § 9.º (contribuição social devida pelo empregador) – inexistente espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição. Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9.º, da Constituição, introduzida pela EC n.º 20/98.

A inovação do quadro normativo resultante da promulgação da EC n.º 20/98 – que introduziu, na Carta Política, a regra consubstanciada no art. 195, § 9.º (contribuição patronal) – parece tornar insuscetível de invocação o precedente firmado na ADI 790-DF (RTJ 147/921).

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 1.075-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto).

- A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo).

A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

-O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.

A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL POSSUI DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICA.

- A contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo (RTJ 143/684), como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade social, em função de específica destinação constitucional. **A vigência temporária das alíquotas progressivas (art. 2.º da Lei n.º 9.783/99), além de não implicar concessão adicional de outras vantagens, benefícios ou serviços - rompendo, em consequência, a necessária vinculação causal que deve existir entre contribuições e benefícios (RTJ 147/921) - constitui expressiva evidência de que se buscou, unicamente, com a arrecadação desse *plus*, o aumento da receita da União**, em ordem a viabilizar o pagamento de encargos (despesas de pessoal) cuja satisfação deve resultar, ordinariamente, da arrecadação de impostos.

RAZÕES DE ESTADO NÃO PODEM SER INVOCADAS PARA LEGITIMAR O DESRESPEITO À SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- A invocação das razões de Estado - além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas - representa, por efeito das gravíssimas consequências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica. Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental. A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito. Se, em determinado momento histórico, circunstâncias de fato ou de direito reclamarem a alteração da Constituição, em ordem a conferir-lhe um sentido de maior contemporaneidade, para ajustá-la, desse modo, às novas exigências ditadas por necessidades políticas, sociais ou econômicas, impor-se-á a prévia modificação do texto da Lei Fundamental, com estrita observância das limitações e do processo de reforma estabelecidos na própria Carta Política [...] (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* de 12 abr. 2002).

A inconstitucionalidade apontada em relação à fixação de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária não sofreu alterações com as EC 41/2003 e 47/2005. Embora a EC 41/2003 tenha explicitado a necessidade de observância ao princípio da solidariedade no regime previdenciário dos servidores públicos (ADIs 3.105/DF e 3.128/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 18 fev. 2005), não afastou a relação de retributividade e proporcionalidade entre custeio e benefício ditada pelo art. 195, § 5.º, da CF (caráter contributivo-retributivo). Pelo contrário, deu exata feição a essa correlação, ao determinar o cálculo dos proventos de aposentadoria a partir da remuneração utilizada como base de cálculo para as contribuições (CF, art. 40, § 3.º), até o limite estipulado pelo § 2.º do art. 40 da Constituição. Daí a afirmação do Min. Roberto Barroso de que “*o princípio da solidariedade se presta a universalizar o âmbito de potenciais contribuintes, mitigando a referibilidade que é própria das contribuições. Não se presta o referido postulado a legitimar distorções na base de cálculo das contribuições, as quais, no intuito desmedido de arrecadar, acarretam o desvirtuamento da*

natureza retributiva que deve marcar os regimes de previdência” (ARE 669.573-AgR/MG, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 16 mar. 2016).

A elevação da alíquota da contribuição previdenciária, com sistemática de progressividade, de 11% para 14% sobre o que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS, possui, segundo a própria justificação da MPv 805/2017, nítido caráter arrecadatório e não se liga a incremento em futuros benefícios de segurados. Há, pois, fundadas razões para se reconhecer a incompatibilidade da norma por afronta aos arts. 40–§§ 2.º e 3.º, e 195–§ 5.º da Constituição.

III

4) Pressupostos para Deferimento da Medida Cautelar

Mostra-se presente o requisito da plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*), uma vez que a tese de inconstitucionalidade encontra amparo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O perigo na demora (*periculum in mora*), por sua vez, decorre da proximidade do marco temporal de produção dos efeitos financeiros dos reajustes previstos para 1.º de janeiro de 2018 e da elevação da alíquota da contribuição previdenciária (1.º de fevereiro de 2018), onerando verbas de caráter alimentar -- o que, por si só, já revela a irreparabilidade do dano advindo da aplicação da Medida Provisória questionada nesta ação direta.

IV

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo deferimento da medida cautelar.

Brasília, 13 de dezembro de 2017.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

pc