

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA-PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**, entidade de classe de âmbito nacional, com sede no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 6, Conjunto A, Complexo Brasil XXI, Bloco A, Salas 305/306, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70.316-102, endereço eletrônico atendimento@conamp.org.br (**DOCs. 01 e 02**), **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT**, entidade que congrega os Membros do Ministério Público do Trabalho, CNPJ 03.495.090/0001-27, com sede no SBS, Quadra 2, Bloco S, salas 1103 a 1105, Ed. Empire Center, em Brasília, Distrito Federal, CEP nº 70.070-904, endereço eletrônico anpt@anpt.org.br (**DOCs. 03 e 04**) e **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – ANPR**, entidade de classe de âmbito nacional, CNPJ 00.392.696/0001-49, com sede no SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Bloco B, salas 113/114, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70050-900, endereço eletrônico jurídico@anpr.org.br (**DOCs. 05 e 06**) vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus procuradores (**DOCs. 07, 08 e 09**), com fundamento no artigo 103, IX, da Constituição Federal e no artigo 12-A e seguintes da Lei nº 9.868/1999, ajuizar

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

### **Com pedido de medida liminar**

Relativamente ao art. 37 (altera o art. 4º, incisos I e II e art. 5º, § único, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004), ao art 38 e art. 40 (revoga as alíneas ‘a’ e ‘b’, do inciso II, do art. 4º e o art. 6º, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004), todos da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017 (**doc. 10**), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

### **DA LEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES PROPONENTES**

A Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT representa os interesses e prerrogativas dos membros do Ministério Público do Trabalho de todo o País; a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público- CONAMP representa os membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos e inativos e a Associação Nacional dos Procuradores da República –ANPR representa os membros do Ministério Público Federal, em atividade ou aposentados.

As Associações autoras são entidades de classe de âmbito nacional integrada por membros do Ministério Público, que têm por objetivo defender as garantias, as prerrogativas, os direitos e os interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes, bem como defender os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Essa colenda Suprema Corte já reconheceu, por diversas vezes, a legitimidade ativa das autoras, para a propositura de ação direta de

inconstitucionalidade, como entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República.

Inquestionável, portanto, a legitimidade ativa das Associações proponentes.

## **DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

O interesse das Requerentes é incontestado, pois dentre suas finalidades estão, estatutariamente expressas, as de defender e velar pelos direitos, garantias, autonomia, prerrogativas, bem como o de defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária.

Portanto, o interesse das Autoras é inquestionável, eis que o objeto da ação ora proposta é questionar a constitucionalidade de artigos da Medida Provisória (MP) nº 805, de 30 de outubro de 2017. A referida MP “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 à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões.”

Tendo em vista que os membros das Requerentes serão diretamente afetados pela mencionada Medida Provisória, pois ela prevê o aumento da alíquota da contribuição social que atinge seus membros, clara está a legitimidade e interesse das Associações para ajuizar esta ação.

## DA NORMA QUESTIONADA

Eis o teor dos artigos da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, cuja inconstitucionalidade se quer ver declarada:

*“Art. 37.A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 4º 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.*

*(...)*

*“Art. 5º 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 estabelecido 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 1º de fevereiro de 2018.*

*(...)*

## *DAS REVOGAÇÕES*

*Art. 40. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004:*

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

*II - o art. 6º.”*

## **DA INCONSTITUCIONALIDADE**

Inicialmente, verifica-se que o artigo 37 da Medida Provisória nº 805 modifica o artigo 4º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, para aumentar a alíquota da contribuição social do servidor público sobre o valor que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O valor da contribuição será de 11% se a sua base de cálculo for igual ou inferior ao limite máximo para os benefícios do RGPS e de 14% sobre o que exceder esse limite. A redação primitiva do artigo 4º da Lei 10.887, de 2004 dispunha que a alíquota era de 11% sobre a totalidade da base de contribuição.

Assim, com a nova redação estabelecida pela Medida Provisória foi adotada a técnica de tributação progressiva ao fixar alíquotas distintas dependendo da remuneração recebida pelo servidor. Dessa forma, aqueles que receberem maior remuneração deverão recolher maior contribuição social.

Ocorre que tal alteração é inconstitucional. A alíquota progressiva imposta pela norma aqui questionada caracteriza, claramente, efeito de confisco, contrariando, portanto dispositivo constitucional que assim prevê:

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

*(...)*

*IV – utilizar tributo com efeito de confisco;”*

Basta uma breve pesquisa na jurisprudência da Corte Suprema para se constatar que as decisões são unânimes ao afirmar sobre a inconstitucionalidade da alíquota progressiva para contribuições previdenciárias. Esse entendimento veio desde o julgamento da ADI 2010, que ocorreu em 30 de setembro de 1999, Relator Ministro Celso de Mello, cuja ementa assim dispõe:

*“E M E N T A: SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - LEI Nº 9.783/99 - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 40, CAPUT, E RESPECTIVO § 12, C/C O ART. 195, II, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 20/98) - ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS - ESCALA DE PROGRESSIVIDADE DOS ADICIONAIS TEMPORÁRIOS (ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO QUE VEDA A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA*

*(CF, ART. 150, IV) E DE DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL INERENTE À CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA”*

A partir de então, vários julgados ratificaram tal entendimento que permanece até a presente data. Para tanto, vale transcrever ementa de outro julgado, entre tantos existentes sobre o mesmo assunto:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.*

*1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a instituição de alíquota progressiva para contribuição previdenciária de servidores públicos fere o texto da Constituição Federal. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.”*

*(RE 581500 AgR, Relator Ministro AYRES BRITTO, 2ª Turma, DJe 16-05-2011).*

Todos os julgados desse egrégio Supremo Tribunal Federal deixam claro que a Constituição da República veda qualquer tributação confiscatória, para que assim se evite a indevida apropriação do Estado. Aliás, a carga tributária originariamente imposta já se mostra acima do razoável, e querer aumentá-la em tempos de ausência de reajustes mínimos

devidos representa a redução da remuneração recebida, contrariando outra garantia constitucional dos membros das Requerentes que é a irredutibilidade de subsídios prevista no art. 128, I, c, da Constituição Federal. Não há dúvida de que o aumento do tributo que incidirá sobre a remuneração que não se reajustará, acarretará, sim, por via transversa, recebimento de remuneração a menor.

Além da alíquota progressiva da contribuição social prevista pela Medida Provisória para ser aplicada aos servidores da ativa, houve, ainda, a previsão de aumento da alíquota que incide sobre proventos e pensões que foi fixada em 14%.

Ora, assim como os servidores ativos, aos inativos deve ser mantida a alíquota antes vigente, de 11%, até porque, declarada inconstitucional a alíquota progressiva, voltarão os servidores da ativa a contribuir com o percentual de 11%. Assim, para preservar o princípio da isonomia, previsto constitucionalmente, os inativos não podem contribuir de maneira diversa:

*“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;”*



Por isso, deve ser declarada a inconstitucionalidade dos artigos impugnados, tendo em vista a evidente contrariedade às normas constitucionais e ao entendimento firme dessa Corte Suprema.

Outro fator que merece destaque diz respeito ao fato de que não há justificativa válida para tal aumento de alíquota, já que, contrariando, mais uma vez, a Constituição, quando esta dispõe no § 5º do art. 195:

*“§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”*

Sobre esse ponto, as Requerentes pedem vênia para transcrever artigo do ilustre membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, Doutor Paulo Penteado Teixeira Junior, cuja juntada ora se requer, como parte integrante desta petição **(DOC 11)**:

*“Trespasada a questão atinente à inconstitucional progressividade da alíquota, vê-se que a motivação para a sua majoração não tem sustento válido, à míngua de cabal demonstração de sua necessidade sob prisma atuarial, único referencial que buscou trazer a Medida Provisória, passando ao largo de isto justificar sob prisma de equilíbrio financeiro (equilíbrio presente).*

*Frisa-se: o argumento apresentado pela MP 805 foi da suposta necessidade de se buscar o equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (leia-se, de sua projeção futura), não trazendo qualquer argumento atinente ao equilíbrio financeiro presente.*

*Assim timidamente vazada a sua justificativa, tocante ao ponto em comento:*

*“2. A proposta ora apresentada está em consonância com a política que vem sendo executada por Vossa Excelência no sentido de promover o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de seguridade social por meio do aperfeiçoamento de suas regras.*

*3. Deve-se ressaltar que o resultado atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS-União - apresenta déficit crescente, conforme tabela abaixo, demandando a adoção de medidas imediatas para a contenção deste crescimento.*

<i>Ano de referência</i>	<i>Déficit</i>
<i>2013</i>	<i>1,11 trilhão de reais</i>
<i>2014</i>	<i>1,21 trilhão de reais</i>
<i>2015</i>	<i>1,24 trilhão de reais</i>
<i>2016</i>	<i>1,36 trilhão de reais</i>

*4. Nesse sentido, propõe-se a revisão da alíquota de contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, por meio da alteração do art. 4º 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.*

5. Já a alteração do caput do art. 5º destina-se a estabelecer a alíquota de 14% sobre os proventos ou pensão percebidos pelos servidores aposentados ou pensionistas, em atendimento ao § 18 do art. 40 da Constituição (incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003), que estabelece a incidência da contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões somente sobre a parcela que superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Carta Magna, no mesmo percentual estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

6. No mesmo sentido, a inclusão de parágrafo único no art. 5º da Lei respeita o disposto no § 21 do art. 40 da Constituição (incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005), segundo o qual a contribuição previdenciária somente poderá incidir sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

7. A Medida Provisória ora proposta visa também a outras adequações da Lei, com a revogação de seu art. 6º e ajustamento dos incisos VI e XXIII e seguintes do § 2º do art. 4º da Lei”.

*Ocorre que, e conforme demonstrado no relatório da CPI da Previdência do Senado Federal-CPIPREV, e com arrimo em conclusões do Tribunal de Contas da União, o Governo Federal procede a incorreta avaliação atuarial do RPPS, sobrestimando as despesas já no primeiro ano de cada uma das últimas avaliações, pois para estimar o valor inicial considera que todos os funcionários públicos com tempo para tanto se aposentariam no início do exercício subsequente:*

*“Conforme informa o TCU, no já citado Acórdão nº 1.295/2017 – TCU – Plenário, a análise das avaliações atuariais mais recentes tanto do RGPS, quanto do RPPS da União e das pensões*

*militares, indicam um substancial crescimento das despesas do RGPS em relação ao PIB, e uma redução dessa relação para o RPPS e para as pensões militares.*

*Segundo o Tribunal, para que as projeções atuariais constituam efetivo instrumento de planejamento e decisão, elas precisam ser, no maior grau possível, aderentes à realidade.*

*Por isso, a Corte de Contas considera preocupantes as diferenças verificadas entre os valores realizados e previstos para os primeiros anos das projeções, principalmente para o RPPS da União.*

*Enquanto a avaliação atuarial do PLDO 2017 previu gastos de R\$ 100 bilhões para 2016, foram apurados efetivamente R\$ 69,6 bilhões, despesa 30% menor do que a prevista para o primeiro ano da projeção. Em decorrência disso, o déficit apurado foi 43% menor do que o projetado, demonstrando que as premissas utilizadas nessa avaliação do Poder Executivo podem ser excessivamente conservadoras.*

*Considerou-se que todos os servidores que já cumpriram os requisitos para se aposentar, mas ainda não o fizeram, se aposentarão em 2017 (exercício seguinte ao da avaliação atuarial), fazendo com que o fluxo financeiro, no curto prazo, fique mais conservador.*

*No entanto, o Tribunal entende que essa suposição que considera que todos aqueles que cumpriram os requisitos para se aposentar se aposentarão no exercício seguinte não reflete a situação observada em diversos órgãos da administração pública. Ressalta que a própria existência desse contingente de aposentáveis já evidencia que o pedido de aposentadoria não é imediato ao se cumprir os requisitos e não há evidências de que este comportamento sofrerá alterações a curto prazo.*

*O Tribunal ressalta que, apesar de ser preferível adotar uma postura mais conservadora, caso essa se revele extremamente draconiana, a distorção causada pode trazer mais prejuízos que ganhos às estimativas. **No caso, entende a Corte de Contas que hipótese de aposentadoria maciça de servidores no primeiro ano de projeção tanto causa grande diminuição na contribuição como grande aumento nos pagamentos de aposentadoria**” (Relatório da CPIPrev, pgs. 124 e 128, **negrito não no original**).*

*Não é só.*

*O Relatório da CIPREV também demonstra a falta de coerência sistêmica do Governo Federal na avaliação atuarial do RPPS, com enormes discrepâncias entre o teor apresentado no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2017 (PLN 02/16) e no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2018 (PLN 01/17):*

*“Uma análise apurada pelo Sr. Paulo Penteado Teixeira Junior, Promotor de Justiça representante da CONAMP, em análise dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2017 (PLN 02/16) e 2018 (PLN 01/17), observou a discrepância entre o déficit projetado para o RPPS da União pelo Governo Federal no PLN 02/16 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017) e no PLN 01/17 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018), pois o primeiro era da ordem de R\$ 691.019.797.931,69 para 2090 (PLN 02/16), ao passo que o segundo projetou déficit de R\$ 7.250.072.000,00 para o mesmo exercício de 2090 (PLN 01/17). **Isto significa dizer que o Governo Federal, em 2017, projetou déficit 95,31 vezes inferior ao que projetara no ano anterior, assim se demonstrando a incoerência sistêmica de seus cálculos:***

***Tabela 23 Déficit Nominal do RPPS/União – PLN 02/16 e PLN 01/17***

**DÉFICIT NOMINAL DO RPPS/UNIÃO DE ACORDO COM O PLN  
02/16 e (PLN 01/17)**

AANO	RPPS déficit nominal PLN 02/16*	RPPS déficit nominal PLN 01/17**
2017	75.500.436.637,61	71.38.334.000,00
2027	131.144.962.103,36	137.227.318.000,00
2037	195.861.730.368,05	210.452.499.000,00
2047	264.406.803.093,97	267.870.405.000,00
2057	328.257.356.261,03	243.725.517.000,00
2060	347.939.861.410,54	227.210.317.000,00
2070	410.180.841.975,95	151.653.180.000,00
2080	505.415.404.262,98	60.390.144.000,00
2090	691.019.797.931,69	7.250.072.000,00

*Tal quadro apurado pelo Promotor Paulo Penteado Teixeira Junior deixa patente que a análise atuarial não é feita para garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência, mas sim de interesses outros” (Relatório da CPIPrev, pgs. 140/141, negrito não no original).*

*Não o bastasse, os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLN 02/16) e 2018 (PLN 01/17) apontam a trajetória decrescente futura do déficit do RPPS da União, face ao PIB projetado pelo próprio Governo Federal:*

**DÉFICIT RPPS da UNIÃO/PIB (PLN 02/16 - LDO)<sup>1</sup>**

Ano	Déficit RPPS bi*	PIB tri**	% DÉFICIT/PIB
2016	68.801.897.225,61***	6.247.067	1,10%
2026	126.104.985.260,26	13.275.848	0,95%
2036	187.995.441.942,71	24.448.706	0,77%
2046	258.219.748.675,80	41.604.821	0,62%
2056	322.510.369.024,05	67.035.973	0,48%
2060	347.939.861.410,54	80.357.738	0,43%

\* dados extraídos do anexo IV.7 do PLDO apresentado em 2016 (PLCN 02/16, pgs. 173/174)

<sup>1</sup> [https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT\\_12\\_PEC%20287.pdf](https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT_12_PEC%20287.pdf) (pg. 08).

\*\* dados extraídos do anexo IV.6 do PLDO apresentado em /2016 (PLCN 02/16, pgs. 139/140

\*\*\* **déficit real R\$ 39.962.877.000,00** (pág. 37 do RREO 12/2016)<sup>2</sup>

**DÉFICIT RPPS DA UNIÃO/PIB (PLN 01/17 -LDO)**

ANO	RPPS déficit nominal PLN 01/17*	PIB PROJETADO ANÁLISE DO RGPS**	% DÉFICT RPPS/PIB
2018	77.676.395.966,36	7.235.139.000.000,00	1,07%
2027	137.277.318.191,75	13.609.393.000.000,00	1,00%
2037	210.452.498.723,40	25.982.711.000.000,00	0,81%
2047	267.870.405.249,89	46.368.759.000.000,00	0,58%
2057	243.725.517.060,29	79.113.709.000.000,00	0,31%
2060	227.210.317.490,32	92.366.556.000.000,00	0,25%

\* pgs. 23/24 do anexo IV.7 do PLN 01/17 (PLDO para 2018)

\*\* pg. 51 do anexo IV.6 do PLN 01/17 (PLDO para 2018)

*Queda essa que não só é futura face ao PIB projetado, como também já é presente, e decorre das regras mais rígidas para a aposentação do setor público trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03<sup>3</sup>:*

**RELAÇÃO DÉFICIT/PIB RPPS-UNIÃO APÓS AS EC. 20/98 e 41/03<sup>4</sup>**

ANO	Déficit RPPS-RREO	PIB (trilhões de reais)	Déficit RPPS/PIB %
1999	R\$ 11.847.845.450,00	1.092	1,08
2004	R\$ 20.476.628.000,00	1.959	1,04
2015	R\$ 39.191.073.000,00	5.904	0,65

*Aliás, e no esteio do teor acima apontado, e agora considerada não somente a superestimativa de despesa ressaltada pelo TCU, mas*

<sup>2</sup> O déficit atuarial considera o estoque, pelo fluxo aferido no Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2016 o déficit real foi de 39.962.877.000,00, ou seja, o déficit projetado foi 72,16% superior ao realizado.

<sup>3</sup> Vide pg. 61, penúltimo parágrafo, do Relatório da CPIPREV.

<sup>4</sup> [https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT\\_12\\_PEC%20287.pdf](https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT_12_PEC%20287.pdf) (pg. 34).

*também a superestimativa de déficit, vê-se que no PLN 02/16 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017) o Governo Federal estimou o déficit do RPPS, para 2016, em R\$ 68.801.897.225,61, porém, quando consolidado aquele exercício, apurou-se déficit real de R\$ 39.962.877.000,00 (pág. 37 do RREO 12/2016).*

*Significa isto dizer que o déficit atuarial projetado pelo Governo Federal considera o estoque (valor que seria atingido se todos os funcionários públicos federais que têm condições para tanto se aposentassem no exercício), mas pelo fluxo aferido no Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2016 o déficit real foi de R\$ 39.962.877.000,00, ou seja, **o déficit projetado foi 72,16% superior ao realizado.***

*Porém, é necessário esclarecer o motivo desse déficit – alheio aos servidores-, e que veio bem explicado pelo Tribunal de Contas da União:*

*“Foi somente, a partir da **Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993, com a inserção do § 6º no art. 40, que passou a haver previsão constitucional para contribuição dos servidores para aposentadorias. O dispositivo estabeleceu que: ‘As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei’.** A referida emenda não incluiu Estados, Municípios ou o Distrito Federal e foi silente a respeito da contribuição patronal, apesar de mencionar que a União deveria manter o sistema juntamente com os servidores. A Lei nº 8.688, de 21/7/1993, regulamentou o mencionado dispositivo constitucional estabelecendo as alíquotas a serem aplicadas até 30/6/1994, as quais variavam de 9 a 12%, a depender da faixa de remuneração dos servidores. A partir de 1/7/1994, deveriam vigorar as alíquotas a serem estabelecidas no*



plano de Seguridade Social do Servidor, enviado ao Congresso Nacional. Tendo em vista que o mencionado plano não havia sido aprovado até o final de junho de 1994, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 560, em 26/7/1994, para estabelecer as alíquotas. Essa MP foi reeditada seguidas vezes e convertida na Lei nº 9.630, de 23/4/1998, mantendo as alíquotas aplicadas anteriormente.

Esse breve histórico demonstra que, até 1993, predominou a interpretação de que o benefício de aposentadoria concedido aos servidores no âmbito da União constituía-se em extensão administrativa do cargo público. O direito ao benefício decorria dos serviços prestados ao Estado, por muitos anos, independentemente de qualquer contribuição, como se fizesse parte do ‘contrato’ de trabalho. De acordo com essa visão a respeito do direito ao benefício de aposentadoria por parte dos servidores, não caberia pensar em ‘regime’ previdenciário, no sentido de um sistema que apresentasse equilíbrio entre receitas e despesas. As despesas com aposentadoria seriam, com base nesse entendimento pretérito, uma extensão dos encargos da União com pessoal.

Considerando apenas o período desde a Constituição de 1891, pode-se concluir que durante aproximadamente 102 anos servidores públicos federais se aposentaram sem qualquer tipo de contribuição como contrapartida a este benefício. Essa opção da sociedade, refletida nas decisões de seus constituintes e demais legisladores, gerou um enorme passivo para o Tesouro Nacional, que tem arcado com o custeio de centenas de milhares de aposentadorias para as quais não houve contribuição correspondente.

Como agravante e com substancial impacto, somou-se ainda a este passivo o custeio decorrente das aposentadorias dos trabalhadores celetistas empregados em cargos efetivos que foram integrados ao Regime Jurídico Único, efetivação esta possibilitada pelo art. 243 da Lei nº 8.112/1990. Mais de 650 mil celetistas foram, desta forma, transformados em servidores públicos, que à época totalizavam

***apenas 150 mil. Esse processo de integração em massa gerou grande passivo para União, pois os recursos anteriormente arrecadados pelo RGPS referente às contribuições dos celetistas não foram destinados para o custeio da futura inatividade dos novos servidores (Contas de Governo 2002, TCU, p. 86, 526, 586).***

*Em resumo, o déficit hoje existente nas contas previdenciárias dos servidores públicos federais originou-se do passivo gerado pelo antigo 'regime' administrativo, durante o qual não havia contribuição dos servidores para aposentadoria. Somou-se a isso, o passivo decorrente do processo de integração de grande quantidade de celetistas aos quadros de servidores permanentes do funcionalismo público federal, sem que houvesse a respectiva compensação entre os regimes”<sup>5</sup>.*

*Essas conclusões do Tribunal de Contas da União demonstram que não foram os servidores causadores do déficit do RPPS – déficit este que se mostra em franco declínio, inclusive face ao PIB projetado pelo próprio Governo Federal – o que permite afirmar, e à derradeira, que não há suporte constitucional para edição de medida provisória, porquanto o argumento se prende a fato futuro (equilíbrio atuarial) e não presente (equilíbrio financeiro), ao que se vê que ausente a urgência gizada no artigo 62, caput, da Constituição.*

*Frisa-se: Os dados da CPIPrev, e as tabelas acima colocadas, demonstram que sequer há déficit atuarial que justificasse a edição de Medida Provisória, porquanto em franco declínio o déficit do Regime Próprio de Previdência.”*

Pelo acima exposto, demonstrado está que não há justificativa para a permanência da Medida Provisória.

---

<sup>5</sup> Processo TCU TC 015.529/2010-0, pg. 07, grifos e negritos não no original.

Por fim, os artigos 38 e 40 da Medida Provisória nº 805/2017 devem também ser declarados inconstitucionais por arrastamento, tendo em vista que, se o art. 37 da mencionada MP for considerado inconstitucional, conseqüentemente, o art. 38, que prevê a data do início dos efeitos do aumento da alíquota, ficará prejudicado. Da mesma forma, quanto ao art. 40, que também ficará prejudicado, pois, se o art. 37 for declarado inconstitucional, os artigos da Lei nº 10.887/2004, revogados pelo art. 40, voltarão a ter eficácia.

### **DO PEDIDO LIMINAR**

A relevância jurídica da questão manifesta-se pelos fundamentos expostos nas razões acima mencionadas, visto que esta ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo preservar a alíquota hoje imposta referente à contribuição social devida pelos membros das Associações Autoras, em atenção à Carta Magna.

O *periculum in mora* pode ser verificado sem grande esforço, tendo em vista que as novas alíquotas começarão a incidir a partir de **1º de fevereiro de 2018**, como disposto no art. 38 da Medida Provisória. Pois nessa data será concretizada a ofensa às normas constitucionais e sabe-se que logo iniciará o recesso forense que impedirá o julgamento definitivo da presente ação antes da data mencionada.

A fumaça do bom direito também se percebe pela simples leitura dos artigos impugnados que, nos termos propostos, contrariam, claramente, as disposições constitucionais já mencionadas, bem como remansosa jurisprudência desse egrégio Supremo Tribunal Federal.

Por isso, diante da urgência em salvaguardar as normas

constitucionais, requerem, as Requerentes, liminarmente, sejam suspensos os artigos impugnados.

### **DO PEDIDO FINAL**

Por todo o exposto, as Associações Autoras requerem, após a concessão do pedido liminar, sejam colhidas as informações de praxe e, após, seja dada vista dos autos às Excelentíssimas Senhoras Advogada-Geral da União e Procuradora-Geral da República.

Por fim, requerem seja, definitivamente, julgada procedente a presente ação para declarar inconstitucionais o art. 37 (altera o art. 4º, incisos I e II e art. 5º, § único, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004) e os arts. 38 e 40 (revoga as alíneas ‘a’ e ‘b’, do inciso II, do art. 4º e o art. 6º, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004), todos da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, nos termos acima requeridos.

Pedem deferimento.

Brasília, 22 de novembro de 2017.

**ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**  
**OAB/DF 12.500**

**JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO**  
**OAB/DF 20.522**