

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.809 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, contra a Medida Provisória 805, de 30 de setembro 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 à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões”.

O requerente alegou, em suma, que o ato atacado padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que

“[...] é cristalina a ausência de urgência; não há imprevisibilidade ou contingência que reclame a edição de medida provisória. Não há, da mesma maneira, perigo na demora da adoção do ato legislativo. Esse fato fica evidente no art. 38 da medida provisória atacada.

[...]

Outrossim, os efeitos das postergações e cancelamentos dos aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes das vinte e cinco categorias de servidores públicos afetadas pela Medida Provisória ora atacada não tem efeitos imediatos, mas somente para o início do próximo ano. Frente a esse fato, fica claro que esse tema poderia ter sido regulamentado por Projeto de Lei (talvez até em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, §1º, da CF)” (págs. 12-13 da petição inicial).

ADI 5809 MC / DF

Continuou, informando que:

“Esse entendimento – de que não há relevância e urgência no tema tratado por essa Medida Provisória – foi expressamente externalizado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, em entrevista, conforme transcrição a seguir:

‘O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, chegou a pedir a Michel Temer para encaminhar as propostas por meio de projeto de lei, mas a equipe econômica convenceu o presidente da República a usar MPs, porque elas entram em vigor imediatamente e o prazo de aprovação é curto, já que restam dois meses apenas até o final do ano.

[...]

Conforme claramente exposto pelo Presidente da Câmara dos Deputados, tais matérias não são relevantes e urgentes, e deveriam ter sido encaminhadas ao Poder Legislativo por meio de projeto de lei” (págs. 13-14 da petição inicial).

Destacou, assim, 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. 2º, CF), cláusula pétrea (art. 60, §4º, III, CF) no ordenamento jurídico brasileiro” (pág. 18 da petição inicial).

Outrossim, apontou a inconstitucionalidade material dos arts. 1º ao 34, por violarem o disposto no art. 5º, XXXVI (direito adquirido), e no art. 37, XV (irredutibilidade dos vencimentos), ambos da Constituição Federal. Para tanto, aduziu que,

“[...] nos últimos anos foram firmados inúmeros acordos

ADI 5809 MC / DF

com uma parcela considerável das categorias de servidores públicos federais, criando-se direitos. Em sua maioria, os acordos previam a concessão de aumentos remuneratórios superiores a 20% (vinte por cento), que objetivavam recompor o valor real dos vencimentos dos integrantes dessas carreiras.

Todavia, de acordo com os termos pactuados entre os representantes das entidades classistas e do Poder Executivo federal, esse acréscimo remuneratório não teria seus efeitos financeiros aplicados em um único momento, mas sim parcelados ao longo dos anos subsequentes” (págs. 18-19 da petição inicial).

Afirmou, contudo, que a MP 805/2017 rompe o direito já consolidado dos servidores públicos federais, porque, “ao alterar as datas da incorporação dos aumentos já legitimamente incorporados ao ordenamento jurídico por meio do devido processo legislativo, revogando tacitamente as datas anteriormente definidas, o Presidente da República fere de morte o direito à irredutibilidade dos vencimentos dos ocupantes de cargos públicos” (pág. 19 da petição inicial).

Ressaltou, nessa linha, que, ao analisar a ADI 4.013/TO, “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 a aquisição do direito por parte dos servidores” (pág. 20 da petição inicial). Além disso, sustentou que,

“[...] a partir da entrada em vigor das normas, o valor global dos reajustes concedidos passa a integrar a esfera de direitos dos servidores, mesmo diante da previsão de parcelamento do acréscimo remuneratório.

Assim, resta claro que a edição da Medida Provisória ora atacada, que revoga dispositivos legais que preveem o acréscimo salarial, expressamente viola as garantias constitucionais do direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV)” (pág. 21 da

ADI 5809 MC / DF

petição inicial).

Concluiu, dessa forma, que a Medida Provisória 805/2017 atenta

“[...] contra os direitos sociais, na medida em que, vedando o direito a atualização da remuneração dos servidores, lhes veda, restringe ou dificulta, e à suas famílias, o acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (art. 6º da CF/88) e também a efetividade dos direitos do art. 37 e seguintes da CF/88, relativos à Administração e servidores públicos.

[...]

Assim, resta claro que a edição da Medida Provisória 805, que revoga dispositivos legais que preveem o acréscimo salarial, expressamente viola as garantias constitucionais do não retrocesso social (notadamente ofendendo o art. 5º §1º e art. 3º, inc. I a IV, dentre outros)” (págs. 22-24 da petição inicial).

Apontou, além disso, que “o art. 37 da MP 805, ao alterar a redação da Lei 10.887, acaba por regular a Constituição Federal, o que é vedado pelo art. 246 da Carta Maior” (pág. 25 da petição inicial). Nessa esteira, asseverou que:

“A Emenda Constitucional nº 41 alterou o sistema ou regime jurídico (especialmente o remuneratório - art. 37) e de previdência social (notadamente a aposentadoria - art. 40) dos servidores públicos, exatamente os pontos alterados pelo art. 37 da MP 805.

A Lei 10.887, de 18 de junho de 2004 é norma infraconstitucional que regulou a Emenda nº 41, dispondo ‘sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências’.

ADI 5809 MC / DF

O governo altera a regulação da Emenda 41, adotando nova sistemática e alíquotas de contribuição social da Lei 10.887, tudo através da MP 805” (pág. 25 da petição inicial).

Por essas razões, requereu o deferimento de cautelar para suspender a eficácia do ato normativo impugnado.

Argumentou que o *periculum in mora* “resta evidente pelo fato óbvio de que uma medida provisória produz seus efeitos com força de lei desde o momento de sua publicação” (pág. 26 da petição inicial).

Nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999, o Ministro Dias Toffoli (art. 38, I, do RISTF) determinou a oitiva do Presidente da República, da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

O Presidente da República juntou informações, confeccionadas pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 4º, V, da Lei Complementar 73/1993, nas quais foi afirmada a inexistência de vício formal, pois,

“[...] diante do crítico cenário econômico-fiscal atual, a MP nº 805/2017 se insere, em atenção ao postulado da razoabilidade, em uma série de medidas que estão sendo adotadas pela União na tentativa de conter a gravíssima crise financeira pela qual passa o país. Assim, não se pode perder de vista a ocorrência de uma forte restrição fiscal na economia brasileira, que, dentre outras consequências, ocasionou a redução significativa das receitas públicas. Quanto a esse ponto, basta ver as seguidas reduções de previsão de receita constantes do Decreto nº 8.961, de 16 de janeiro de 2017, o qual dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017.

23. Alega ainda o requerente, ao sustentar a ausência de requisito constitucional para edição de medida provisória, que,

ADI 5809 MC / DF

caso a urgência se fizesse presente, não haveria razões para que o aumento da contribuição social e a postergação ou cancelamento dos reajustes produzissem efeitos apenas a partir do exercício seguinte.

24. Quanto ao primeiro aspecto (aumento da contribuição social), tem-se que, por determinação da própria Constituição Federal em seu § 6º do art. 195, as contribuições sociais ‘só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data de publicação da lei que as houver instituído ou modificado’. Dessa forma, não seria possível, mesmo que em caráter de urgência, efetuar a cobrança referente ao aumento da alíquota de contribuição previdenciária, sem a devida observância do comando constitucional que consagra o princípio da anterioridade nonagesimal (corolário da segurança jurídica).

[...]

25. Também está devidamente demonstrada a urgência no que se refere à postergação ou ao cancelamento do reajuste, porquanto previstos para se efetivarem já no exercício civil de 2018. Veja-se que a edição da referida espécie normativa se deu apenas em 30 de outubro de 2017, bem próximo de se iniciar o penúltimo mês do ano. Ora, tomar essa medida por meio de propositura de lei acarretaria grave risco de se terminar o ano sem que fosse efetivada a devida deliberação por ambas as Casas do Congresso Nacional” (págs. 10-12 do documento eletrônico 37).

No mérito, sustentou, em síntese, a constitucionalidade material dos dispositivos constantes do ato normativo impugnado, ante a ausência de violação ao disposto no art. 5º, XXXVI, e aos princípios da irredutibilidade dos subsídios, bem assim da proibição do retrocesso social.

Nesse sentido, alegou que “[...] não há que se cogitar, como pretende o requerente, em violação ao direito adquirido dos servidores, visto que a previsão de aumento não chegou sequer a se incorporar juridicamente no patrimônio daqueles”. De outra banda, esclareceu que não houve

ADI 5809 MC / DF

violação ao princípio da irredutibilidade dos subsídios, uma vez que “[...] a proteção conferida pelo princípio em comento se direciona à manutenção do valor atualmente percebido pelos servidores, sem qualquer desconto ou diminuição” (pág. 17 do documento eletrônico 37). Além disso, asseverou 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” (pág. 18 do documento eletrônico 37).

Ato contínuo, apontou a inexistência de violação ao art. 246 da Constituição Federal, haja vista que,

“Recorrendo à literalidade do art. 246, tem-se que este limita o alcance da vedação aos artigos da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a Emenda nº 32, de 2001. Ora, a EC nº 41 foi editada em 19 de dezembro de 2003. Ou seja, posteriormente ao lapso temporal contemplado pelo artigo legal tido por violado, de forma que não há como invocá-lo com o fito de subsidiar suposto pedido de inconstitucionalidade” (págs. 22-23 do documento eletrônico 37).

A Advocacia-Geral da União opinou pelo indeferimento da cautelar. A manifestação foi assim ementada:

“Administrativo. Medida Provisória nº 805/2017, que posterga ou cancela aumentos remuneratórios de servidores públicos federais para os exercícios subsequentes e dá outras providências. Alegação de inconstitucionalidade formal. O ato normativo questionado atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Ausência de violação ao disposto no

ADI 5809 MC / DF

artigo 62 da Carta e ao princípio da separação de Poderes, Alegação de inconstitucionalidade material. Não se verifica ofensa ao disposto nos artigos 5º, inciso XXXVI, 37, inciso XV; e 246 da Constituição Federal, bem como ao princípio da proibição de retrocesso social. Inexistência de direito adquirido a determinado regime legal de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais, Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Manifestação pelo indeferimento do pedido de medida cautelar” (pág. 1 do documento eletrônico 118).

A Procuradoria-Geral da República, por seu turno, manifestou-se pelo deferimento da medida, em parecer assim ementado:

“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

ADI 5809 MC / DF

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. 6º, § 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 sobrestados 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.

ADI 5809 MC / DF

Ofensa aos arts. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

Parecer pelo deferimento da medida cautelar” (págs. 1-2 do documento eletrônico 165).

Outrossim, as seguintes entidades requereram o ingresso na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade na qualidade de *amici curiae*:

- O Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco Nacional (documento eletrônico 12);

- O Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde – Asfoc-SN (Trabalhadores da Fundação Oswaldo Cruz) (documento eletrônico 21);

- A Federação Nacional dos Policiais Federais – Fenapef e a Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – Fenaprf (documento eletrônico 28);

- A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Unafisco Nacional (documento eletrônico 39);

- A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS/CUT e a Federação Nacional dos Servidores da Justiça Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe (documento eletrônico 120);

- O Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – Fonacate (documento eletrônico 132);

- A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF (documento eletrônico 142);

- O Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – Sindireceita (documento eletrônico 160); e

- O Sindicato dos Policiais Federais no Estado de Minas Gerais (documento eletrônico 166).

ADI 5809 MC / DF

Finalmente, registro que o ato normativo aqui atacado também foi impugnado por meio das ADI's 5.812/DF, 5.822/DF, 5.827/DF, 5.828/DF, 5.834/DF, 5.839/DF, 5.847/DF, 5.848/DF, 5.849/DF e 5.854/DF, todas distribuídas a mim, por prevenção.

É o relatório. Decido a cautelar.

Bem examinados os autos, verifico em exame superficial, de mera deliberação, único possível nesta fase embrionária da demanda, que estão presentes os requisitos para o deferimento parcial da medida cautelar.

Com efeito, o partido requerente aponta a inconstitucionalidade do dispositivo que majorou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos, sustentando que “o art. 37 da MP 805, ao alterar a redação da Lei 10.887, acaba por regular a Constituição Federal, o que é vedado pelo art. 246 da Carta Maior” (pág. 25 do documento eletrônico 1).

O preceito legal questionado prevê sistema de alíquota progressiva, nos seguintes termos:

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

“Art. 4 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.

ADI 5809 MC / DF

§ 1º

VI - o auxílio pré-escolar;

XXV - o adicional de irradiação ionizante.

§ 3º 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. 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)".

Transcrevo, por oportuno, o texto do dispositivo constitucional tido por violado:

"Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a **promulgação desta emenda**, inclusive" (grifei).

ADI 5809 MC / DF

Nesse sentido, ressalto que a parte final do art. 246 refere-se à Emenda Constitucional 32/2001, publicada em 12/9/2001. No entanto, o art. 37 da MP 805/2017 alterou a Lei 10.887/2004, a qual, aparentemente, regulamentou a Emenda Constitucional 41, promulgada em 19/12/2003, ou seja, fora do período previsto pelo artigo supratranscrito.

Com supedâneo no dispositivo constitucional transcrito acima, esta Suprema Corte já firmou entendimento no sentido de que a fixação de alíquotas progressivas, em se tratando de contribuição previdenciária exigida de servidores públicos, ofende o texto constitucional. Sobre o tema, Luiz Felipe Silveira Difini consignou que:

“O Supremo Tribunal Federal vem decidindo, porém, que a progressividade não é, entre nós, um princípio aplicável à generalidade, sendo necessária autorização constitucional expressa para sua aplicação a cada tributo (REs 386.098/MT, 227.033/SP, 234.105/SP, 225.132/RS e 229.457/SP, entre outros). Assim, a progressividade só é aplicável nos casos em que expressamente prevista por regra constitucional específica” (DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Manual de Direito Tributário*. 4 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 89).

De fato, o Supremo Tribunal Federal - STF cristalizou entendimento diametralmente contrário ao estabelecimento de alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias de servidores públicos, conforme deflui de trecho da ementa da ADI 2.010-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, a seguir transcrito:

“CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL-SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVO JURÍDICO DA TESE.

Relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador

ADI 5809 MC / DF

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, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (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, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC nº 20/98.

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

Confirmando tal posição, confira-se outro importante precedente da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence:

“Contribuição previdenciária sobre vencimentos de servidores em atividade: acórdão recorrido que decidiu pela inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas, na linha do entendimento firmado pelo plenário da Corte, no julgamento da ADI MC 2.010, Celso de Mello, DJ 12/4/2002, quando se deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 2º e seu parágrafo único, da L. 9.783/99, à vista do relevo jurídico 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” (RE 386.098-AgR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence).

ADI 5809 MC / DF

Ademais, a Suprema Corte já decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos ofende a vedação do estabelecimento de tributo com efeito confiscatório, nos exatos termos do que estabelece o art. 150, IV, da Constituição da República. Nesse sentido, o julgado seguinte:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA PROGRESSIVA. 1. O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do Plenário deste Supremo Tribunal que, no julgamento da ADI 2.010-MC, assentou que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da Constituição). Tal entendimento estende-se aos Estados e Municípios. 2. Agravo regimental improvido” (RE 414.915-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie).

No mesmo diapasão, cito as seguintes decisões, entre outras: RE 464.582-AgR/PR, Rel. Min. Celso de Mello; RE 414.915-AgR/PR, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 368.719/PR, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 581.500/PR, Rel. Min. Ayres Britto; AI 676.442-AgR/PR, de minha relatoria.

Assim, entendo estar devidamente demonstrada a plausibilidade do direito, uma vez que ancorada em entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, razão pela qual reputo prudente e necessária a suspensão da eficácia do art. 4º, I e II, da Lei 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP 805/2017, que prevê a progressividade da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público da União.

Além disso, diante da suspensão da eficácia dos art. 4º, I e II, da Lei 10.887/2004, que proporcionará o retorno da alíquota de 11% para os servidores ativos da União, vislumbro a possibilidade de violação ao

ADI 5809 MC / DF

dispositivo constitucional constante no art. 150, II, que consagra o princípio constitucional tributário da isonomia, caso seja mantida a eficácia do art. 5º, da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela MP 805/2017, a qual majora a alíquota de contribuição dos aposentados e pensionistas da União de 11% para 14%.

Com efeito, esta Suprema Corte já teve a oportunidade de reconhecer a ocorrência de ofensa ao princípio da isonomia tributária por norma que introduziu tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de outro. Eis o teor de parte do acórdão proferido no julgamento da ADI 3.105/DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso:

“3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. [...]”.

Em sua manifestação, a Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, além de corroborar os argumentos aqui expostos, asseverou que:

“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.

ADI 5809 MC / DF

ELLEN GRACIE, DJ de 18.2.2005), não afastou a relação de retributividade e proporcionalidade entre custeio e benefício ditada pelo art. 195, § 5º, 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, § 3º), até o limite estipulado pelo § 2º 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 16.3.2016).

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, §§ 2º e 3º, e 195, § 5º, da Constituição Federal” (pág. 17 do documento eletrônico).

Nesse sentido, penso ser inevitável suspender, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, a execução do art. 5º, da Lei 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP 805/2017, cuja redação estabelece a alíquota de 14% da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas da União.

Por consequência, também se mostra igualmente necessário suspender a eficácia do art. 4º, § 3º, da Lei 10.887/2004, com a redação que lhe foi dada pela MP 805/2007, bem como do art. 40, I e II, da MP 805/2017, haja vista que tais disposições revogaram aquelas constantes do

ADI 5809 MC / DF

art. 4º, *caput*, II, *a* e *b*, e do art. 6º da Lei 10.887/2004, que previa as alíquotas da contribuição dos servidores públicos, aposentados e pensionistas da União no percentual de 11%.

Superado esse primeiro tópico, cumpre salientar que o partido político requerente apontou, ainda, a inconstitucionalidade dos arts. 1º ao 34 da Medida Provisória em apreço, que cancelaram ou suspenderam, pelo período de 1 (um) ano, os reajustes concedidos a diversas categorias de servidores públicos federais, apontando, nesse particular, o desrespeito ao entendimento recente, reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.

Note-se, a propósito, que, ao analisar a ADI 4.013/TO, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Plenário desta Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 1.866/2007 e do art. 2º da Lei 1.868/2007, ambas do Estado de Tocantins. Naquele julgamento, o Colegiado assentou o seguinte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DAS 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. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

[...]

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

ADI 5809 MC / DF

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 tocaninense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocaninense n. 1.868/2007” (grifei).

No voto condutor, a Ministra Cármen Lúcia consignou que:

“Posta a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há 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 estatuídos 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, reiterar-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 § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República” (grifei).

Não obstante a posição por mim externada no julgamento da referida ação de controle concentrado, em que me filiei à corrente minoritária, assento que a decisão tomada pelo Plenário do STF produziu “eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 102, § 2º da CF), de modo que, ao menos nesse exame preambular, a ela estou adstrito.

ADI 5809 MC / DF

Naquela assentada, mesmo diante das alegações da ocorrência de desvio de finalidade legislativa na concessão dos aumentos aos servidores estaduais, esta Suprema Corte foi categórica ao afirmar que, diante da vigência das normas que reajustaram os vencimentos, “os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada”.

No caso sob análise, observo que a situação fática é ainda mais contundente, uma vez que algumas categorias de servidores do Poder Executivo Federal, a exemplo dos Analistas do Banco Central do Brasil - regidos pela Lei 9.650/1998 - já passaram, inclusive, a receber os vencimentos majorados, mediante o pagamento da primeira parcela do reajuste, a qual foi implementada em janeiro do corrente ano.

Na espécie, as classes de servidores públicos, mencionados nos arts. 1º ao 34 da MP contestada, experimentarão a suspensão das parcelas restantes de reajustes já concedidos por lei aprovada pelos representantes da soberania popular, reunidos no Congresso Nacional, respondendo a uma tempestiva e regular provocação do Executivo. E isso, conforme pretende o Governo, se faria por meio de medida provisória, ato unilateral e de urgência duvidosa.

Com essa medida se quer desconstituir um diploma normativo, previamente combinado entre o governo e as entidades de representação de classe – precedido da assinatura de acordos amplamente divulgados na mídia -, diploma esse que contou com amplo beneplácito de ambas as Casas Legislativas e posterior sanção do próprio Presidente da República, desconstituição, diga-se, intentada em frontal contradição com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Ademais, não é difícil entrever, nessa nova iniciativa presidencial, a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao

ADI 5809 MC / DF

patrimônio dos servidores.

Se é verdade que o Chefe do Executivo pode muito, ao adotar medidas provisórias, também é fato que a ele não é dado fazer tudo com tais instrumentos. À toda a evidência, não lhe é possível desconstituir direitos adquiridos, outorgados por lei formal, por meio de um ato unilateralmente subscrito. Nem mesmo uma lei posterior de mesmo nível hierárquico poderia fazê-lo. Trago à colação, para ilustrar a tese, o seguinte julgado:

“Recurso extraordinário. Mensalidade escolar. Atualização com base em contrato.

- Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º, XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente. E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os efeitos futuros de fatos passados que se consubstanciem em qualquer das referidas limitações, pois ainda nesse caso há retroatividade - a retroatividade mínima -, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que constitucionalmente é infensa a tal alteração” (RE 188.366/SP, Rel. Min. Moreira Alves).

Por todas essas razões, à primeira vista, até mesmo o pretendido adiamento dos reajustes estaria vedado pela Constituição, uma vez que representaria um descenso remuneratório, notadamente porque a medida provisória atacada não dispôs sobre o adimplemento aos servidores, *a posteriori*, daquilo que deixará de ser pago no período da suspensão. De resto, nem mesmo previu os juros moratórios pelo atraso do pagamento e

ADI 5809 MC / DF

a correção monetária correspondente à desvalorização da moeda.

Vale notar que, da leitura da exposição de motivos do ato aqui vergastado, conclui-se que uma das razões apontadas para a suspensão e o cancelamento dos reajustes foi “a situação de forte restrição fiscal na economia brasileira e suas consequências, dentre as quais se destaca a redução do valor de arrecadação das receitas públicas”. Além disso, indicou-se que “o orçamento de 2018, além de se submeter à limitação de uma meta de resultado primário, se condiciona, também, ao teto dos gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - EC nº 95, de 2016” (retirado do sítio eletrônico da Presidência da República).

Ocorre que tem sido amplamente noticiado pelos meios de comunicação a concessão de desonerações fiscais para diversos setores econômicos e a aprovação de novo programa de parcelamento de tributos no âmbito do governo federal, por meio do qual, segundo projeção orçamentária, com a concessão de diversos benefícios, a União arrecadará cerca de R\$ 8,8 bilhões, ao invés dos R\$ 13 bilhões projetados inicialmente (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1924564-senado-aprova-mp-do-refis-e-texto-segue-para-sancao.shtml>>. Acesso em: dez.2017).

Nessa esteira, vale registrar a contundente iniquidade das medidas abrigadas na MP aqui contestada, que fazem com que os servidores públicos arquem indevidamente com as consequências de uma série de verdadeiras prebendas fiscais, que beneficiaram setores privilegiados da economia, conforme sugere a petição de ingresso na ação, como *amicus curiae*, da Unafisco Nacional, entidade representativa da classe dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, na qual se lê o que segue:

“Durante 2017, foram editadas ao menos três Medidas Provisórias que criaram benefícios fiscais e, se analisadas com minúcia, conclui-se que em nada contribuíram para o aumento

ADI 5809 MC / DF

na arrecadação, tendo justamente o efeito contrário.

As medidas Provisórias 783/2017 e 793/2017 instituíram os programas de refinanciamento de dívidas. Com o PRR (Programa de Regularização Tributária Rural), criado pela Medida Provisória 793/2017, o Governo estimou uma renúncia de mais de R\$ 1 bilhão, entre os anos de 2018 a 2020, apenas com o parcelamento. Considerando a redução da alíquota da contribuição rural para a Seguridade Social, proposta na Medida Provisória, o montante chega a R\$ 5 bilhões, em três anos.

[...]

O cenário torna-se mais insensato quando se analisa o custo do PERT (Programa Especial de Regularização Tributária), instituído pela Medida Provisória 783/2017 e convertida na Lei 13.496/2017.

Segundo informações de parecer oficial do governo obtido pela Unafisco Nacional por meio da LAI, o PERT tinha previsão inicial de custar aos cofres públicos cerca de R\$ 63 bilhões, entre os anos de 2017 e 2020; porém, após ser enviado para o Congresso, o projeto foi desfigurado e, nos moldes em que foi convertido em lei, o custo do programa a poderá atingir mais de R\$ 220 bilhões, de acordo com o levantamento da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional anexos.

Há, ainda, uma terceira Medida Provisória, a MP 795/2017, que trata de benefícios tributários na exploração de petróleo e gás natural. De acordo com a exposição de motivos da referida MP, a renúncia de receita para os anos de 2018 e 2020, passa dos R\$ 31 bilhões.

[...]

As três medidas provisórias citadas acima custarão aos cofres públicos cerca de R\$ 256 bilhões” (págs. 5-7 do documento eletrônico 39).

Nesse passo, faz-se necessário rememorar pronunciamentos em que altas autoridades governamentais faziam a defesa enfática dos reajustes que ora se pretende cancelar:

ADI 5809 MC / DF

- Notícia de 6/7/2016:

“Ao participar de audiência pública conjunta de duas comissões do Senado, o ministro interino do Planejamento, Dyogo Oliveira, defendeu nesta quarta-feira (6) o reajuste de várias carreiras dos três Poderes, previsto em 14 projetos encaminhados ao Congresso Nacional. Segundo Oliveira, o impacto médio anualizado na folha de pagamento é inferior à inflação estimada para os anos de 2016 a 2018” (Disponível em: <<https://12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/06/ministro-defende-reajuste-de-servidores-e-novo-teto-enfrenta-oposicao>>. Acesso em: dez. 2017).

- Notícia de 3/6/2016:

“Incomodado com as críticas de que estaria comprometendo o ajuste fiscal ao apoiar reajuste para servidores públicos, o governo Michel Temer afirma que o aumento de R\$ 52,9 bilhões até 2018 não vai desrespeitar a regra que fixa teto para gastos públicos.

A proposta de teto, que o governo ainda enviará ao Congresso, prevê que os gastos não subam mais que a inflação do ano anterior.

‘Isso pacifica a ação do governo com esses servidores por dois, três ou quatro anos. É um aumento discreto que praticamente quase não cobre a inflação. É útil para os servidores’, disse Temer, em entrevista ao telejornal ‘SBT Brasil’ na noite desta quinta (2).

[...]

A aprovação dos aumentos foi autorizado pelo próprio presidente interino na noite de quarta, após consulta de líderes governistas.

A avaliação é que o fortalecimento político de Temer entre o funcionalismo e o Judiciário, e principalmente suas cúpulas, compensa o desfalque ao erário.

Um pouco antes, um grupo de deputados esteve com o ministro Henrique Meirelles (Fazenda) para tentar vetar a

ADI 5809 MC / DF

aprovação, sob o argumento de que era uma sinalização ruim depois de o governo calcular um rombo de R\$ 170,5 bilhões neste ano.

Segundo a Folha apurou, Meirelles não viu motivo para retirar o apoio aos reajustes, uma vez que o teto proposto para despesas não seria desrespeitado” (Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1778169-governo-temer-defende-reajustes-que-vaao-custar-r-53-bi-ate-2018.shtml>. Acesso em dez.2017).

- Notícia de 3/8/2016:

“Na tentativa de convencer os investidores de que o governo não abriu mão do ajuste fiscal, apesar dos forte sinais de que a ganstança continua desenfreada, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, defende os reajustes salariais concedidos a servidores públicos federais. Segundo ele, ‘o governo não pode começar um processo de ajuste dando calote em acordo assinado’, diz, ressaltando que os aumentos já estavam acertados desde a administração de Dilma Rousseff.

Na avaliação do ministro, os reajustes têm ficado abaixo da inflação e não terão grande impacto nas despesas do governo. Ele questiona ainda se faria sentido, para reverter os desequilíbrios, o governo fazer corte de gastos demitindo servidores. ‘O funcionário público tem estabilidade. Isso foi uma conquista do Estado brasileiro, que protegeu a máquina pública do aparelhamento, como temos visto e está sendo enfrentado’, assinala” (Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/meirelles-defende-reajuste-servidores-e-diz-que-descumprimento-de-acordo-seria-calote/>>. Acesso em dez.2017).

- Notícia de 30/12/2016:

“De acordo com ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, os reajustes a oito carreiras do funcionalismo público, entre elas a de auditores e a de diplomatas, que foram dados via Medida Provisória editada pelo presidente Michel Temer nesta sexta-

ADI 5809 MC / DF

feira, são decorrentes de acordo já assinados pelo governo anterior. O impacto da medida é de R\$ 3,8 bilhões em 2017.

Questionado se isso não poderia gerar demanda por reajuste de outras categorias, Meirelles disse que o governo tratará qualquer pedido de aumento dentro dos critérios da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que determina um limite para o crescimento do gasto público” (Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4821638/meirelles-defende-reajuste-bilionario-de-servidores-editado-por-temer>>. Acesso em dez.2017).

São declarações retiradas do sítio eletrônico do Senado Federal e de jornais de grande circulação, nas quais os Ministros da Fazenda e do Planejamento, bem como o Presidente da República, defendem a necessidade do cumprimento dos pactos firmados com os servidores públicos federais, os quais estabeleciam prazos para implementação dos efeitos financeiros. Mais uma vez, sempre em juízo não exauriente, vem à baila o princípio da legítima confiança que milita em favor dos cidadãos em geral e dos servidores em particular em face da Administração Pública.

Ademais, *prima facie*, é preciso respeitar a afirmação do Chefe do Executivo colacionada acima, de que os reajustes concedidos não vão “desrespeitar a regra que fixa teto para gastos públicos”, pois estaria respaldada no texto da Emenda Constitucional 95/2016, a qual prevê que:

“Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares,

ADI 5809 MC / DF

exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional”.

Destarte, ao menos numa primeira abordagem, não se mostra razoável suspender um reajuste de vencimentos que, até há cerca de 1 (um) ano, foi enfaticamente defendido por dois Ministros de Estado e pelo próprio Presidente da República como necessário e adequado, sobretudo porque não atentaria contra o equilíbrio fiscal, já que os custos não superariam o limite de gastos públicos e contariam com previsão orçamentária, justamente em um dos momentos mais graves da crise econômica pela qual, alegadamente, passava o País.

Em reforço ao raciocínio desenvolvido acima, deve ser mencionado que os servidores públicos do Poder Executivo Federal serão duplamente afetados pelo mesmo ato. Primeiro, por cercear-se um reajuste salarial já concedido mediante lei; depois por aumentar-se a alíquota da contribuição previdenciária, que passa a ser arbitrariamente progressiva, sem qualquer consideração de caráter técnico a ampará-la.

Nesse cenário, os servidores atingidos iniciarão o ano de 2018 recebendo menos do que percebiam no anterior, inviabilizando qualquer planejamento orçamentário familiar previamente estabelecido. Nessa senda, oportuna é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio da segurança jurídica, o qual reputa ser um dos mais importantes princípios gerais do Direito:

“Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatividade das situações, cumpre,

ADI 5809 MC / DF

como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livres de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 113).

Além de tudo até aqui tratado, também chama atenção o fato de os servidores federais afetados pela MP 805/2017 sofrerem uma discriminação injustificada e injustificável com relação aos demais, tão somente porque os respectivos ganhos encontram-se - aparentemente - no topo da escala de vencimentos do Executivo Federal (aliás, sem levar em consideração os integrantes das empresas públicas, de economia mista e outras agências estatais).

Vale lembrar que esta Suprema Corte, mesmo em se tratando de servidores comissionados, já entendeu que a eles também se aplica o princípio da irredutibilidade de vencimentos, como é possível constatar-se a partir dos seguintes excertos:

“A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV, da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública” (MS 24.580/DF, Rel. Min. Eros Grau).

“ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÕES DE FUNÇÕES COMISSONADAS. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. Tendo em vista a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação. Recurso extraordinário conhecido, mas improvido” (RE 378.932/PE, Rel. Min. Ayres Britto).

ADI 5809 MC / DF

Por oportuno, transcrevo trecho da manifestação da Procuradora-Geral da República, na qual opina pela inconstitucionalidade dos arts. 1º ao 34 da MP 805/2017, sob os seguintes fundamentos:

“Seguramente que a MPv 805/2017 não poderia revogar as leis concessivas dos reajustes remuneratórios e dispor sobre nova data 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. 5º, XXXVI, e 37, XV, da Constituição Federal. A suspensão dos pagamentos dos reajustes implica inequívoco decurso 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 23.11.2007).

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 1º de janeiro de 2018 e 1º 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” (pág. 13 do documento eletrônico).

Finalmente, observo que a urgência na prestação jurisdicional é evidente porque a aplicação da norma poderá cristalizar iniquidades, uma vez que os dispositivos questionados estão em vigor, nos termos do disposto no art. 39 da Medida Provisória 805/2017.

Ademais, também resulta evidente a urgência na concessão da

ADI 5809 MC / DF

liminar, sobretudo neste momento em que se avizinham os recessos parlamentar e judiciário, impossibilitando, portanto, a imediata análise da cautelar pelo Plenário desta Suprema Corte.

Nessa medida, impõe-se ao Poder Judiciário resguardar direitos e prevenir a prática de ilegalidades como medida de prudência, até que o Plenário deste Supremo Tribunal possa se debruçar de maneira vertical e definitiva sobre as causas da querela.

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro em parte a cautelar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia dos arts. 1º ao 34 e 40, I e II, da Medida Provisória 805/2017. Pelas mesmas razões, determino a suspensão da eficácia do art. 4º, I e II, § 3º e art. 5º, todos da Lei 10.887/2004, com a redação que lhe foi dada pela MP 805/2007.

Tendo em vista a relevância da matéria e a adequada representatividade do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco Nacional, da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Unafisco Nacional e da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, que se encontram assistidas por procuradores regularmente habilitados nos autos, defiro seus pedidos, para ingresso como *amici curiae*, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, observando-se, quanto à sustentação oral, o disposto no art. 131, § 3º, do RISTF.

Por outro lado, levando em consideração o elevado número de ações de controle de constitucionalidade com o mesmo objeto já propostas até aqui, e de modo a evitar o prolongamento indesejado do deslinde da matéria, indefiro os pedidos formulados pelo Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde – Asfoc-SN, Federação Nacional dos Policiais Federais – Fenapef, da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – Fenaprf, da Associação

ADI 5809 MC / DF

Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS/CUT, da Federação Nacional dos Servidores da Justiça Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe, do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – Fonacate, do Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – Sindireceita, bem assim do Sindicato dos Policiais Federais no Estado de Minas Gerais

Promova a Secretaria as anotações necessárias.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2017.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator