



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 805, DE 30 DE OUTUBRO DE 2017.

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.

EMENDA SUPRESSIVA Nº ____/2017

Suprime dispositivos da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, para retirar a instituição de alíquotas progressivas da Contribuição Social do servidor público.

Suprimam-se os artigos 37, 38 e 40 da Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017.

JUSTIFICAÇÃO

A contribuição previdenciária – inclusive do servidor público - tem natureza tributária, conforme de antanho reconheceu o Supremo Tribunal



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Federal (RE 78.291-SP), e é este o teor que hoje também se extrai do art. 149 da Constituição da República.

Pretende a Medida Provisória 805, em seu art. 37, estabelecer alíquotas progressivas, e isto sem expressa previsão constitucional que o permita.

Trata-se de flagrante inconstitucionalidade, consoante remansosa posição da Suprema Corte:

“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 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**) - **inexiste 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



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

consubstanciada no art. 195, § 9º (contribuição patronal) - **parece** tornar **insuscetível** de invocação o precedente firmado na ADI nº 790-DF (RTJ 147/921) (...).” (ADI n. 2.010-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Pleno, DJe de 12.04.02)

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELA DECISÃO AGRAVADA. CAUSA DE REJEIÇÃO DO RECURSO.

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ESTADO DO PARANÁ. PARANÁPREVIDÊNCIA. LEI 12.398/1998. PROGRESSIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE.

1. É dever da recorrente impugnar todos os fundamentos capazes, isoladamente, de manter a decisão agravada. A inobservância do dever acarreta a rejeição do recurso (art. 317, § 1º do RISTF).

2. Para as contribuições sociais destinadas ao custeio da previdência, a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização constitucional expressa. “Progressividade” não se limita ao escalonamento do cálculo do tributo em função do tempo, mas também abrange a exasperação da carga tributária com base na capacidade contributiva, na seletividade, na essencialidade ou na função social da propriedade.

Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (RE n. 396.411-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, 2ª Turma, DJe de 12.11.10).

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE -



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS:
IMPOSSIBILIDADE - A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA
TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO
CONSTITUCIONAL - INEXISTÊNCIA DESSA AUTORIZAÇÃO -
PRECEDENTES DO STF - RECURSO DE AGRAVO
IMPROVIDO” (RE n. 464.582-AgR, Relator o Ministro Celso de
Mello, 2ª Turma, DJe de 19.02.10).

“**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR
PÚBLICO ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.
ALÍQUOTA PROGRESSIVA: IMPOSSIBILIDADE.
PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA
PROVIMENTO. “ (RE n. 365.318-AgR, Relatora a Ministra
Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe de 26.06.09).

“**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE
INTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO
PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA.
INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO
IMPROVIDO.

I – O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento
desta Suprema Corte que, no julgamento da ADI 2.010-MC,
decidiu 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, nos termos do art. 150, IV, da Constituição.
Precedentes.

II – Agravo regimental improvido.” (AI n. 676.442-AgR, Relator o



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe de 16.11.10).

“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 n. 414.915-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, 2ª Turma, DJ de 20.04.06)

“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 n. 581.500-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 16.05.11)



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O que se vê, em essência, é que busca a Medida Provisória em comento a adoção de alíquota a maior (14%) sobre o valor do subsídio/vencimento que suplante ao teto do Regime Geral de Previdência Social-RGPS (hoje de R\$ 5.531,31, ou 5,90 salários mínimos para 2017, ou ainda de 5,73 salários mínimos para 2018¹), mantendo-se para a remuneração inferior ao teto do RGPS alíquota de 11%.

Mesmo com emprego de formulação que tal (alíquota a maior, a partir de determinada faixa salarial), presente a inconstitucionalidade inconstitucionalidade, inconstitucionalidade essa que também se verifica porque a adoção da alíquota prevista no art. 37 da MP 805 (14% sobre o que superar o teto do RGPS) - na redação que pretende conferir ao art. 4º, inciso II, da Lei 10.887/04 -, somada à alíquota de imposto de renda de 27,5% em que já onerado o salário em inúmeras situações (remuneração superior a R\$ 4.664,68 – ou 4,98 salários mínimos para 2017), implicará em verdadeiro confisco, a extirpar mais de 40% da remuneração do servidor público, mesmo o que receba pouco mais de cinco salários mínimos (e antes de atingir seis salários mínimos):

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS: ALÍQUOTA PROGRESSIVA. DECISÃO AGRAVADA E JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório.

1. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República.

¹ <http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/consumo/noticia/7043107/salario-minimo-sera-965-2018-anuncia-ministerio-planejamento>



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

2. O Tribunal de Justiça do Paraná julgou mandado de segurança, nos termos seguintes: “MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. **CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA DE 14% SOBRE A PARCELA DE REMUNERAÇÃO SUPERIOR A R\$ 1.200,00.** LEI ESTADUAL N. 12.398/98 E DECRETOS REGULAMENTARES. **OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA VEDAÇÃO DO TRIBUTO COM EFEITO DE CONFISCO E DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA. COBRANÇA, ADEMAIS, QUE ATINGE VERBA ALIMENTAR EM PERCENTUAL NÃO AMPARADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO.** DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. SEGURANÇA CONCEDIDA” (AI 824.959-PR, Relatora Min. Carmen Lúcia). □

admitiu recurso extraordinário, interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República.

2. O Tribunal de Justiça do Paraná julgou mandado de segurança, nos termos seguintes: “MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. **CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA DE 14% SOBRE A PARCELA DE REMUNERAÇÃO SUPERIOR A R\$ 1.200,00.** LEI ESTADUAL N. 12.398/98 E DECRETOS REGULAMENTARES. **OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA VEDAÇÃO DO TRIBUTO COM EFEITO DE CONFISCO E DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA. COBRANÇA, ADEMAIS, QUE ATINGE VERBA ALIMENTAR EM PERCENTUAL NÃO AMPARADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO.** DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. SEGURANÇA CONCEDIDA” (AI 824.959-PR, Relatora Min. Carmen Lúcia). □

“... A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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.

..

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,

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



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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**



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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



SF/17648.78622-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

quantidade de celetistas aos quadros de servidores permanentes do funcionalismo público federal, sem que houvesse a respectiva compensação entre os regimes”².

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 podem ser eles apenados com a majoração de alíquota de contribuição previdenciária, porquanto existente déficit decrescente e decorrente de opções legislativas de antes tomadas.

Por todo o exposto, necessária a supressão dos artigos 37, 38 (prevê data de vigência da alíquota a maior) e 40 (revoga disposições da Lei 10.887/04) da Medida Provisória 805, de 30 outubro de 2017.

Sala da Comissão, em 01 de novembro de 2017.

Senador PAULO PAIM
(PT-RS)

² Processo TCU TC 015.529/2010-0, pg. 07, grifos e negritos não no original.



SF/17648.78622-69