



**COMISSÃO MISTA DESTINADA A APRECIAR DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 805,  
DE 30 DE OUTUBRO DE 2017.**

**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 Nº de 2017**

Acrescenta o § 4º ao artigo 4º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, conforme redação do art. 37 da Medida Provisória 805, de 2017, nos seguintes termos:

“Art. 4º .....

§ 4ª – As disposições deste artigo não se aplicam às carreiras da Magistratura e do Ministério Público, que serão reguladas, por estatuto próprio, nos termos dos artigos 93, caput, e 128, §5º, da Constituição. ”

**JUSTIFICATIVA**

Vem a exame dessa Comissão Mista a Medida Provisória nº 805, de 2017, de iniciativa do Poder Executivo, que posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, além



de dispor 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.

Alguns reparos, de ordem constitucional, devem ter lugar.

## I - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS ALTERAÇÕES DE REGIME PREVIDENCIÁRIO QUANTO À MAGISTRATURA E AO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A alteração da alíquota ora pretendida, sobre ser injusta e inconstitucional – porque fere, entre outros preceitos constitucionais, o princípio do não confisco e a reserva constitucional para a definição dos tributos progressivos -, afronta substancialmente direitos inerentes à Magistratura e ao Ministério Público, além de destruir conquistas sociais consolidadas no curso de décadas, ademais fere de morte a cláusula de separação dos Poderes. Se não, vejamos.

A Constituição de 1998 ampliou imensamente o espectro de proteção da cidadania, incorporando muitos novos direitos sob seu manto. A decorrência natural desse movimento foi uma intensa expansão da demanda pelos serviços judiciários, sem uma correspondente adequação de recursos materiais e humanos para que o Poder Judiciário a ela pudesse fazer face condizentemente. Também não se avançou na racionalização dos instrumentos e mecanismos de distribuição da justiça, sobretudo mediante uma modernização das leis processuais, que, como nunca, se impunha e se impõe. Até hoje, ainda convivemos com um processo arcaico – apesar de sua informatização –, em que proliferam as possibilidades de recursos e, assim, de eternização das lides, ensejando uma enormidade de incidentes que estimulam a litigiosidade, permitindo aos devedores e infratores postergar a solução das controvérsias até não mais poderem. A constitucionalização de muitos direitos ensejou a possibilidade de que a solução dos litígios passasse a contar, em grande parte dos casos, com a perspectiva de perpassar por até quatro instâncias da jurisdição. O resultado disso é que, hoje, os membros da Magistratura encontram-se sobrecarregados e a carreira figura entre as que ostentam os mais elevados índices de adoecimento.



Por outro lado, mais recentemente, para respaldar as reformas previdenciária e administrativa, o mote passa a ser a “demonização” do servidor (como vem ocorrendo desde a primeira reforma previdenciária, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelas quatro gestões do Partido dos Trabalhadores e chegando à atual), com forte reforço da mídia dominante no convencimento da sociedade. Atende-se largamente ao projeto liberal de privatização da previdência e dos serviços públicos, minando a solidariedade nacional e a prestação de serviços públicos à coletividade, que beneficiavam sobretudo seus segmentos mais carentes. Em contrapartida, para mitigar o impacto dessas mudanças, adota-se uma política cada vez mais assistencialista, cujos encargos são cobertos pelas receitas previdenciárias, contribuindo para a ideia da inviabilidade da previdência pública. Tal como a educação e a saúde, que, com o tempo, cada vez mais são assenhoreadas pela iniciativa privada, também à previdência se dá o mesmo rumo. A MP nº 805 de 2017 é nitidamente vinculada a essa visão de mundo, já que chega a eximir, da alíquota de 14%, o servidor público que, podendo, *opte* pela previdência complementar introduzida pela EC nº 41 de 2003.

Ao invés das reformas política e tributária, que poderiam conferir um novo perfil ao Estado, permitindo-lhe reagir, optou-se pela orientação reducionista, ensejando o avanço da iniciativa privada, notadamente a alienígena, sobre o patrimônio e os serviços públicos nacionais, num caminho de difícil retorno. Com a insurgência delineada no curso desse processo, ainda que reticente, de segmentos de um Judiciário extremamente asoberbado, e, por isso mesmo, com a eficiência comprometida e, assim, fragilizado, fez-se necessário, de todo modo, calá-lo.

E, no particular, como fragilizar a Magistratura e o Ministério Público? A par de subtrair a eficácia das decisões dos magistrados das instâncias inferiores, subordinando-as aos padrões das cúpulas, é conveniente a redução das garantias assecuratórias da independência dos Magistrados. Qual o mote para se conseguir isso? Certamente é o de vender para a sociedade a ideia dos “privilégios”. Incute-se na população a ideia de que a Magistratura é uma casta privilegiada, omitindo-se que as garantias de independência do Magistrado são instituídas em favor da sociedade: não há autêntica democracia sem um Judiciário independente. É nesse quadro complexo que direitos e garantias dos juízes vêm sendo sistematicamente ceifados, à margem da devida reforma. O norte é bem claro, e nitidamente atentatório ao Estado Democrático de Direito.



Nessa alheta, com efeito, situa-se a principal inconstitucionalidade material a ser sanada, no que diz respeito à Magistratura e ao Ministério Público.

É que a deterioração dos direitos e garantias da Magistratura implica a erosão do princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), fundamental para o Estado Democrático de Direito, no que diz respeito à redução das garantias da independência dos juízes, consubstanciadas na vitaliciedade, na inamovibilidade e na irredutibilidade de vencimentos.

A irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 95, III), que evoluiu para a irredutibilidade de subsídios (eliminadas, a partir da EC n. 19, quaisquer outras vantagens de natureza remuneratória), há muito vem sendo dilacerada por uma interpretação que a entende apenas sob a perspectiva nominal, e não real. Ano após ano, a Magistratura vê-se compelida a buscar, junto às suas cúpulas, a quem incumbe a iniciativa das leis respectivas, e, em seguida, junto ao Parlamento, de “pires na mão”, alguma recomposição da remuneração, sempre descendente ao longo dos anos, numa situação que milita em desfavor de sua independência, por mais que se recuse a negar o fato. Nisto, vulnera-se a regra do artigo 37, X, da Constituição (revisão anual automática), ao mesmo tempo em que se relativiza a garantia constitucional da irredutibilidade vencimental. Como consequência, precarizam-se as respectivas carreiras, na medida em que as perdas inflacionárias acumuladas já consomem o equivalente a *um terço* do valor original dos subsídios, ao tempo em que fixados como parcela remuneratória única, associando-se a isto, reforma após reforma, um amplo plexo de perdas no campo previdenciário. Com efeito, se o poder de compra dos subsídios de juízes e membros do Ministério Público reduz-se ano a ano, e se, ao final, quando logra aposentar-se, experimenta ainda perdas sensíveis em razão dos “novos” modelos previdenciários que os acolhem, está evidente que não há, na prática, a “irredutibilidade” de subsídios e proventos, que passa a ser uma mera promessa constitucional, descumprida por legislações como esta – a Medida Provisória nº 805/2017–, que, ao *majorar* a alíquota previdenciária do 11% para 14% , reduz o valor nominal líquido dos membros da Magistratura e do Ministério Público; e, pior, por ato unilateral do Poder Executivo Federal. É o que se dá, ainda, com a limitação dos proventos de aposentadoria ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ou mesmo com a base de cálculo (re)definida pela média da totalidade das contribuições, como pretende a PEC 287/2016, para aqueles que nem sempre integraram a Magistratura ou o MP. Sob as novas regras, a “irredutibilidade”



torna-se uma inequívoca falácia para magistrados, procuradores e promotores públicos.

Há de ser assim, ademais, para juízes e procuradores ativos e aposentados. Desde a primeira Constituição Nacional, a garantia da irredutibilidade foi assegurada aos Magistrados do país. Aliás, a Constituição do Império assegurava-lhe não a vitaliciedade, senão a “perpetuidade”, engendrando direitos para além da própria morte, a refletirem-se em favor dos dependentes do juiz. Todas as Constituições republicanas, a seu turno, abrigaram a garantia. Pois bem. A vitaliciedade importa em assegurar alguns direitos ao magistrado por toda a vida (e, logo, mesmo após a aposentação, que outra coisa não é senão uma mera restrição à vitaliciedade, na medida em que, com ela, cessa-se o exercício da atividade judicante; mas hão de se preservar, de resto, todos os outros direitos, sobretudo os remuneratórios). A vitaliciedade assegurada ao magistrado e ao membro do MP, por conta de outras inúmeras restrições que lhe são postas pela própria Constituição ao tempo em que permanece em atividade, é a mais relevante garantia constitucional de sua independência, estando assim instituída em favor da própria sociedade. A rigor, confere ao magistrado e ao membro do MP inativo a paridade remuneratória em relação ao juiz em atividade que se encontre na mesma situação funcional em que ocorreu o jubramento. Quando conjugada a paridade, emergente da vitaliciedade, com a irredutibilidade de vencimentos, a decorrência óbvia é a irredutibilidade de proventos, já referida acima.

Eis porque a inconstitucionalidade material da atual proposta é “per se” evidente: reduz indiretamente os subsídios de juízes e membros do MP, por ato do Executivo. Com efeito, segue preservada na Carta Magna a iniciativa do Supremo para a lei complementar que regulará o regime jurídico da Magistratura (CF, art. 93, caput), função hoje cumprida pela LC n. 35/1979 (LOMAN). Ora, texto da Medida Provisória 805 de 2017 tolhe, de antemão, a obrigatoriedade de observância dos parâmetros intangíveis albergados pela Constituição, sob cláusula pétrea, para a Magistratura e o Ministério Público; e os tolhe sem a iniciativa legislativa do STF.

Com efeito, estatuiu o constituinte originário que:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)



VI — a aposentadoria com proventos integrais e compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício na magistratura. ”

Não obstante, por força da Emenda Constitucional n. 20/1998, conferiu-se a seguinte redação a esse mesmo inciso:

VI — a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”

Remeteu, com isso, os magistrados (e, por força do artigo 128/CF, também os membros do Ministério Público) ao mesmo regime previdenciário do conjunto dos servidores públicos civis (RPPS's basicamente atrelados à Lei n. 8.112/1990, no plano federal, e aos regimes estatutários estaduais e municipais, nas demais unidades federativas). Isto, porém, apenas quanto às *aposentadorias*, não quanto ao *custeio do RPPS*.

Mesmo aí, porém, não poderia ter avançado. A inconstitucionalidade de se integrar Magistratura e Ministério Público a esse regime “geral” é evidente, diante das vedações a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, contempladas nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Carta da República.

Com efeito, alçada à categoria de princípio constitucional, a garantia de integralidade da aposentadoria, facultada originalmente a partir de trinta anos de serviço, uma vez completados cinco anos de serviço, apenas ressalvada a compulsoriedade decorrente de invalidez ou de implemento da idade de setenta anos, passou a configurar direito individual dos magistrados, por força do estatuído no art. 5º da Carta Magna, que elenca os direitos e garantias individuais, ao dispor, em seu § 2º, que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...]”.

Mas não é só isso. O constituinte derivado, ao intervir em matéria que a Constituição reservava à iniciativa do órgão supremo do Poder Judiciário, inegavelmente afrontou aos princípios da independência e da separação dos Poderes. É o que ocorre novamente, na MP nº 805/2017, ao se majorar a alíquota previdenciária de juízes e membros do MP.

Nesse caso, é irrelevante que tal iniciativa se referisse à lei complementar e não a outras espécies legislativas, como a Medida Provisória (que, diga-se, em



nenhuma circunstância se concede ao Supremo Tribunal Federal). Apenas importa, agora, que *nenhum Poder possa, ainda que por via transversa, usurpar qualquer atribuição a outro expressa e originariamente conferida pela Carta Magna*, pois isso implica em desequilíbrio da situação concebida como base para a convivência harmônica e independente dos Poderes, assentada como princípio fundante da República (CF, art. 2º).

A se admitir ingerências dessa ordem, compromete-se, sem dúvida, o sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”) originariamente concebido, em evidente tendência à abolição da separação dos Poderes. E nem se diga que se aplica à espécie o entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal de que inexistente direito adquirido a regime jurídico. No caso, é o próprio constituinte originário que assegura a iniciativa exclusiva do STF para dispor sobre o estatuto jurídico da Magistratura nacional - a que se integram as garantias do artigo 95 da CF, como é a irredutibilidade vencimental (o que, aliás, também é óbice à modificação da regência atual por meio de MP, conforme dispôs a EC nº32/2001, quanto aos limites materiais ao objeto das medidas provisórias); e, bem assim, o direito ao regime especial de aposentação de magistrados, tornando-o intocável, ao menos nos pontos expressamente veiculados no inciso VI do art. 93 da Constituição.

Com estas considerações e argumentos é que solicitamos o apoio dos nobres pares o acolhimento desta Emenda.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

**MAJOR OLIMPIO**

Deputado Federal

SD/SP

