

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 8-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL COMO PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO CONHECIDA.

- O ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, que faz instaurar processo objetivo de controle normativo abstrato, supõe a existência de efetiva **controvérsia judicial** em torno da legitimidade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal.

Sem a observância desse **pressuposto de admissibilidade**, torna-se **inviável** a instauração do processo de fiscalização normativa "in abstracto", pois a **inexistência** de pronunciamentos judiciais antagônicos culminaria **por converter**, a ação declaratória de constitucionalidade, em um **inadmissível instrumento de consulta** sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal, **descaracterizando**, por completo, a **própria natureza jurisdicional** que qualifica a atividade desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal.

- O Supremo Tribunal Federal **firmou** orientação que **exige** a comprovação liminar, pelo autor da ação declaratória de constitucionalidade, da ocorrência, "**em proporções relevantes**", de dissídio judicial, **cuja existência** - precisamente **em função do antagonismo interpretativo** que dele resulta - **faça instaurar**, ante a elevada incidência de decisões que consagram teses conflitantes, **verdadeiro** estado de insegurança jurídica, **capaz** de gerar um **cenário** de perplexidade social e de provocar **grave incerteza** quanto à validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal.

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - OUTORGA DE MEDIDA CAUTELAR COM EFEITO VINCULANTE - POSSIBILIDADE.

- O Supremo Tribunal Federal **dispõe** de competência para exercer, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, o **poder geral de cautela** de que se acham investidos **todos os órgãos**



ADC 8-MC / DF

judiciários, independentemente de expressa previsão constitucional. A prática da jurisdição cautelar, nesse contexto, acha-se essencialmente vocacionada a conferir tutela efetiva e garantia plena ao resultado que deverá emanar da decisão final a ser proferida no processo objetivo de controle abstrato. **Precedente.**

- O provimento cautelar deferido, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, além de produzir eficácia "erga omnes", reveste-se de efeito vinculante, relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário. **Precedente.**

- A eficácia vinculante, que qualifica tal decisão - precisamente por derivar do vínculo subordinante que lhe é inerente -, legitima o uso da reclamação, se e quando a integridade e a autoridade desse julgamento forem desrespeitadas.

RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR - INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DEVIDA POR SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM ATIVIDADE - INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - POSSIBILIDADE.

- Não se presume a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é somente exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. **Doutrina. Precedentes.**

- O ordenamento constitucional brasileiro - ressalvada a hipótese prevista no art. 195, § 4º, da Constituição - não submeteu, ao domínio normativo da lei complementar, a instituição e a majoração das contribuições sociais a que se refere o art. 195 da Carta Política.

- Tratando-se de contribuição incidente sobre servidores públicos federais em atividade - a cujo respeito existe expressa previsão inscrita no art. 40, caput, e § 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, na redação dada pela EC 20/98 - revela-se legítima a disciplinação do tema mediante simples lei ordinária. **Precedente: ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.**

As contribuições de seguridade social - inclusive aquelas que incidem sobre os servidores públicos federais em atividade -, embora sujeitas, como qualquer tributo, às normas gerais estabelecidas na lei complementar a que se refere o art. 146, III, da Constituição, não dependem, para o específico efeito de sua instituição, da edição de nova lei complementar, eis que, precisamente por não se qualificarem como impostos, torna-se



ADC 8-MC / DF

inexigível, quanto a elas, a utilização dessa espécie normativa para os fins a que alude o art. 146, III, "a", **segunda parte**, da Carta Política, **vale dizer**, para a definição dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes. **Precedente:** RTJ 143/313-314.

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO ADMITE A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO.

- A Lei nº 9.783/99, ao dispor sobre a contribuição de seguridade social relativamente a **pensionistas** e a servidores **inativos** da União, regulou, **indevidamente**, matéria **não autorizada** pelo texto da Carta Política, eis que, não obstante as **substanciais** modificações introduzidas pela EC 20/98 no regime de previdência dos servidores públicos, o Congresso Nacional absteve-se, **conscientemente**, no contexto da reforma do modelo previdenciário, de fixar a **necessária** matriz constitucional, cuja instituição se revelava **indispensável** para legitimar, **em bases válidas**, a criação e a incidência dessa exação tributária sobre o valor das aposentadorias e das pensões.

O regime de previdência de caráter contributivo, a que se refere o art. 40, **caput**, da Constituição, na redação dada pela EC 20/98, foi instituído, **unicamente**, em relação "**Aos servidores titulares de cargos efetivos...**", **inexistindo**, desse modo, qualquer possibilidade jurídico-constitucional de se atribuir, a **inativos** e a **pensionistas** da União, a condição de contribuintes da exação prevista na Lei nº 9.783/99. **Interpretação** do art. 40, §§ 8º e 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, **todos com a redação que lhes deu a EC 20/98**. **Precedente:** ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE.

- **Sem causa suficiente**, **não** se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, **deve** haver, **necessariamente**, **correlação** entre custo e benefício.

A existência de **estrita** vinculação causal entre **contribuição** e **benefício** põe em evidência a **correção** da fórmula

ADC 8-MC / DF

segundo a qual **não pode** haver contribuição **sem** benefício, **nem** benefício **sem** contribuição. Doutrina. Precedente do STF.

A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO.

- A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos **em atividade**, configura **modalidade** de contribuição social, qualificando-se como **espécie tributária** de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. **Precedentes.**

A GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO NÃO É OPONÍVEL À INSTITUIÇÃO/MAJORAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL RELATIVAMENTE AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE.

- A contribuição de seguridade social, como **qualquer** outro tributo, é **passível** de majoração, **desde** que o aumento dessa exação tributária **observe** padrões de razoabilidade e **seja** estabelecido em bases moderadas. **Não assiste** ao contribuinte o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise a obstar o **aumento** dos tributos - **a cujo conceito** se subsumem as contribuições de seguridade social (RTJ 143/684 - RTJ 149/654) -, desde que **respeitadas**, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que **regem**, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva.

Assiste, ao contribuinte, quando **transgredidas** as limitações constitucionais ao poder de tributar, o **direito** de contestar, judicialmente, a tributação **que tenha sentido discriminatório** ou **que revele caráter confiscatório.**

A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade **não se reveste** de caráter absoluto. **Expõe-se**, por isso mesmo, às **derrogações** instituídas pela **própria** Constituição da República, que **prevê**, relativamente ao subsídio e aos vencimentos "dos ocupantes de cargos e empregos públicos" (CF, art. 37, XV), a **incidência** de tributos, **legitimando-se**, desse modo, **quanto** aos servidores públicos **ativos**, a exigibilidade da contribuição de seguridade social, **mesmo porque**, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política. **Precedentes:** RTJ 83/74 - RTJ 109/244 - RTJ 147/921, 925 - ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

ADC 8-MC / DF

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) - 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 20/98.

A inovação do quadro normativo resultante da promulgação da EC 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 790/DF (RTJ 147/921).

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade, consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

- 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

ADC 8-MC / DF

atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, **por exemplo**).

A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da **totalidade** da carga tributária, **mediante** verificação da **capacidade** de que dispõe o contribuinte - **considerado** o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de **todos** os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à **mesma** pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), **condicionando-se**, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, **à observância**, pelo legislador, de **padrões de razoabilidade** destinados a neutralizar **excessos** de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.

Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, **sempre** que o **efeito cumulativo** - resultante das **múltiplas** incidências tributárias estabelecidas pela **mesma** entidade estatal - **afetar**, substancialmente, de **maneira irrazoável**, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

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

A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL POSSUI DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICA.

- A contribuição de seguridade social **não só se qualifica** como modalidade autônoma de tributo (RTJ 143/684), **como também representa** espécie tributária essencialmente **vinculada ao financiamento da seguridade social**, em função de **específica** destinação constitucional.

A vigência temporária **das alíquotas progressivas** (art. 2º da Lei nº 9.783/99), além de **não implicar concessão adicional de outras** vantagens, benefícios ou serviços - **rompendo**, em consequência, a **necessária** vinculação causal que **deve** existir entre contribuições e benefícios (RTJ 147/921) - **constitui** expressiva **evidência** de que se buscou, **unicamente**, com a arrecadação desse **plus**, o **aumento** da receita da União, **em ordem** a viabilizar o pagamento de encargos (despesas de pessoal) cuja satisfação deve resultar, **ordinariamente**, da arrecadação de **impostos**. **Precedente:** ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

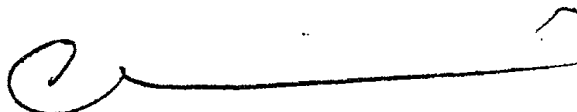
ADC 8-MC / DF

A C Ó R D ã O


Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer da ação, e, por maioria, conhecer do pedido de cautelar, com efeitos **ex nunc** e vinculante, e eficácia **erga omnes**, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal, por maioria, **deferiu, em parte**, a cautelar, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator, **vencidos**, em maior extensão do deferimento, os Senhores Ministros Nelson Jobim e Moreira Alves, e o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a indeferia.

Brasília, 13 de outubro de 1999.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR



13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

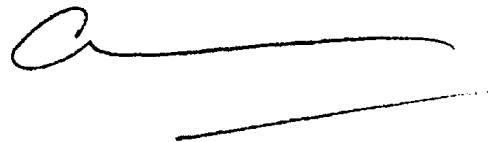
MED. CAUT. EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 8-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade, promovida pelo Presidente da República, ajuizada com o objetivo de ver confirmada a legitimidade constitucional dos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.783, de 28/01/99.

O autor da presente ação declaratória de constitucionalidade também deduziu pretensão de ordem cautelar, visando à suspensão das execuções "de todas as decisões judiciais deferitórias de pedidos que impliquem antecipação da tutela jurisdicional de mérito para impedir o desconto da contribuição dos servidores ativos e inativos, e dos pensionistas, para o Plano de Seguridade Social do Servidor, seja o pertinente à alíquota do art. 1º, seja o das alíquotas do art. 2º, ou de todas as alíquotas atinentes às disposições desses dois artigos da Lei nº 9.783/99", em ordem a "possibilitar o desconto das alíquotas nas folhas de



ADC 8-MC / DF

pagamento dos servidores ativos e inativos e pensionistas da forma prevista nas disposições daqueles artigos" (fls. 31).

O Presidente da República postula, **ainda**, que a medida cautelar em questão, **além** de deferida com projeção retroativa (**ex tunc**), seja **igualmente** concedida com eficácia **erga omnes** e com efeito vinculante.

As **razões** que levaram o Presidente da República a promover a **presente** ação declaratória de constitucionalidade **assim foram por ele expostas** (fls. 7/8):

"O motivo propulsor da conveniência e da oportunidade da edição, pelo Poder Executivo Federal, do diploma legal em que se revelou a Lei nº 9.783, de 29 de janeiro de 1999 - razão do encaminhamento, pelo Exmo. Sr. Presidente da República, do Projeto de Lei que tomou o número 4.898, de 1999, na Câmara dos Deputados -, encontra-se adequadamente destacado, com cores fortes e verdadeiras, na Exposição de Motivos nº 03, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, que o acompanhou (ANEXO 10).

O que se ressalta na referida Exposição de Motivos é a descrição, com crua, porém necessária, franqueza, de um quadro da situação previdenciária oficial, desequilibrada em suas contas em razão de distorções existentes, o que não é desconhecido pela grande maioria dos brasileiros. Disse Sua Excelência, **verbis**:

'(...)

As maiores distorções do sistema previdenciário brasileiro estão localizadas no setor público brasileiro, particularmente na esfera federal. O valor da aposentadoria concedida ao servidor público civil da União não guarda nenhuma relação com a sua vida laboral e a sua contribuição, pois

no seu cálculo, só entra o valor da última remuneração (gráfico 1)' - segue gráfico.

Em 1997, as contribuições dos servidores da União financiaram somente 13% do dispêndio total com inativos e pensionistas. Os servidores públicos federais recolheram aproximadamente R\$ 2,4 bilhões para o regime próprio de previdência, enquanto a despesa com pagamento de servidores inativos e pensionistas chegou a R\$ 21,7 bilhões. A diferença é de R\$ 18,4 bilhões, que tem sido financiada às expensas de outras áreas. Mesmo com a União aportando ao sistema quantia equivalente ao que as empresas recolhem à Previdência Social (alíquota média de 22% da folha de salários), há um déficit da ordem de R\$ 11,5 bilhões. Estimativas demonstram que a necessidade de financiamento total para a previdência social do pessoal da União foi da ordem de R\$ 19,4 bilhões para 1998 e será de R\$ 19,2 bilhões para 1999, mesmo com a aprovação da reforma da previdência.

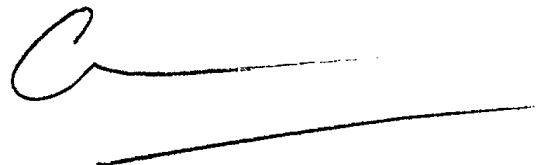
A participação da despesa com servidores inativos e pensionistas em relação ao gasto total de pessoal da União tem-se elevado aceleradamente. Em 1990, este percentual era equivalente a pouco mais de 25% e, em 1997, atingiu o percentual de 42,7%. Com isso, urge a adoção de medidas que produzam efeitos imediatos, de maneira a diminuir o equilíbrio das contas públicas e permitir o regular funcionamento dos serviços públicos. (...)'

Nada obstante, os servidores públicos federais ativos e inativos, e pensionistas inconformaram-se com as alíquotas que majoraram a contribuição para a sua Previdência Oficial, inclusive as estabelecidas a modo emergencial e temporário. E no fluxo de ações propostas, preventivamente, contra a iminência desses descontos, acorreram pedidos de servidores ativos, inconformados com o desconto normal dos 11% - geralmente representados em AÇÕES CIVIS PÚBLICAS propostas pelo Ministério Público Federal -, que já havia sido fixado pela Lei n.º 9.630/98. Os órgãos do poder judiciário vem acolhendo esses pedidos, também nesta parte."

ADC 8-MC / DF

Após repelir o argumento de inconstitucionalidade formal, consistente na **alegada** necessidade de lei complementar para viabilizar "o aumento das alíquotas de contribuição trazidas pelas disposições dos arts. 1º e 2º de uma Lei (Ordinária) nº 9.783/99" (fls. 9), e **rejeitar a tese** de que a base de incidência da contribuição para a Seguridade Social do Servidor é a mesma do imposto de renda, circunstância esta que configuraria a bitributação vedada pelo art. 154, I, **in fine**, da Constituição (fls. 10), o **autor - sempre** relembrando a existência de precedentes desta Corte, que, segundo sustenta, confeririam legitimidade constitucional à instituição da contribuição para a Seguridade Social sobre inativos e pensionistas (**ADI 1.430/BA**, Rel. Min. MOREIRA ALVES e **ADI 1.441/DF**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI) - **expôs as razões** de ordem jurídica legitimadoras da cobrança da exação em causa, **inclusive no que se refere aos acréscimos percentuais** referidos no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 9.783/99.

O Senhor Presidente da República, **ao afastar** a alegação de ofensa ao art. 150, IV, da Constituição - **rejeitando**, em consequência, a tese de que as alíquotas progressivas gerariam o efeito confiscatório vedado pelo texto constitucional -, **deduziu** os seguintes argumentos (fls. 12/14 e fls. 17/18):



"**In casu**, o aumento temporário da contribuição teve como escopo o equilíbrio das contas da Previdência Oficial. Ou seja, em linhas simples, não foi possível mais ao sistema assumir deficit crescente decorrente ao pagamento integral dos proventos do servidor inativo ou pensionista, sem que haja contribuição desse. Aliás, as disposições da parte final do art. 40, da CRFB/88, na redação que lhe deu a EC n° 20, estão a indicar a obrigatoriedade da observância do **equilíbrio financeiro e atuarial**, conseqüência do **caráter contributivo** do regime de previdência.

Dessarte, as alíquotas de 9% e 14% vieram para recompor o patrimônio previdenciário do próprio servidor público, e em benefício da continuidade do pagamento do seu benefício. Trata-se de medida excepcional e temporária, que REVERTE EM BENEFÍCIO DO PRÓPRIO CONTRIBUINTE, pela segurança da efetividade da prestação.

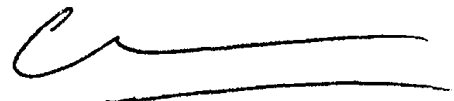
Nos gráficos que estão no **ANEXO 13** PODE-SE OBSERVAR (QUADRO I e QUADRO II) que a maior faixa de contribuintes ativos e inativos e pensionistas - 739.000, aproximadamente, num universo de 1.251, aprox. [59%, também aprox.] conforme soma das quantidades totais dos QUADROS acima referidos, - possuem faixa de remuneração INFERIOR OPU IGUAL A R\$1.2000,00, o que os tornam isentos de contribuição pelas alíquotas adicionais do inciso II do art. 2° da Lei n° 9.783/99.

Outrossim, pelas TABELAS I e II, do **ANEXO 13**, que fazem o detalhamento das contribuições - situação atual e futura - dos servidores ativos e inativos e pensionistas, é fácil observar-se que a MAIOR remuneração ali exemplificada (R\$12.720,00, brutos) teria um incremento dos descontos, a final, de 8,9% em sua remuneração (ativos) e de 16,4% (inativos e pensionistas), considerando que esses últimos NÃO CONTRIBUÍAM ANTES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL.

De outra parte, note-se que o servidor identificado nas disposições do art. 8°, § 5°, da Emenda Constitucional n° 20/98, que permanecer em atividade, podendo aposentar-se, ficará ISENTO da contribuição previdenciária, nas condições ali previstas.

Não é difícil, assim, concluir-se por não haver NENHUM CONFISCO na remuneração ou proventos dos servidores públicos federais com a fixação das novas alíquotas de contribuição para o PSSS.

A capacidade ou o poder aquisitivo desses servidores ficou reduzida? SIM. TEMPORARIAMENTE. Mas,



mesmo assim, não ao ponto - como evidenciado pelos elementos informativos fornecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - de inviabilizar ou impedir, ou mesmo prejudicar o seu sustento ou a sua subsistência.

Curiosamente, ao contrário é que mais clama pela atenção. A ausência ou a insuficiência do aporte de recursos financeiros à Previdência, pelos servidores segurados, inviabilizando a manutenção de um plano adequado de sustentação dessa seguridade, acarretaria um sacrifício AINDA MAIOR à toda a sociedade (v. item 12, acima). No GRÁFICO V observa-se a projeção de evolução do deficit previdenciário com os servidores públicos federais.

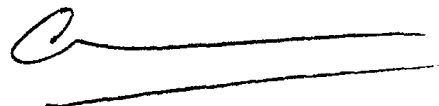
De outra parte, 'fala-se' em um percentual de 25%, referentes ao somatório das alíquotas e contribuição que foram fixadas pelos arts. 1º e 2º, da Lei nº 9.783/99.

Não é bem assim. Os percentuais não são esses e o raciocínio não pode ser linear.

.....
Destaca-se de pronto que a situação gerada no exemplo acima longe está de configurar um confisco. Há, sim, um aporte extraordinário de recursos, a modo temporário, para ocorrer a uma situação de desequilíbrio das contas da Previdência Social dos Servidores.

Mas se trata de procedimento que, como já demonstrado, NÃO INVIABILIZA o sustento ou a subsistência do próprio servidor. é debitada a ele, especial e excepcionalmente, como o principal beneficiário do sistema de Seguridade, uma parcela do sacrifício que seria somada à que já vem sendo atendida por toda a sociedade brasileira."

Na presente ação declaratória, o autor - após deduzir argumentos, que, ao desautorizarem, segundo sustenta, as alegações de inconstitucionalidade da Lei nº 9.783/99 (arts. 1º e 2º), no que se refere à suposta ofensa, por parte desse diploma legislativo, às cláusulas constitucionais pertinentes à irredutibilidade de subsídios, vencimentos e proventos (CF, art. 37, XV e art. 194, IV),



ADC 8-MC / DF

ao direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI) e à progressividade em matéria tributária (CF, art. 153, § 2º, I; art. 156, § 1º, v.g.) - **assim conclui a sua exposição** (fls. 27/28):

"Como se observa, a constitucionalidade das disposições do art. 1º da Lei n. 7.983/99 - que, **mutatis mutandis**, se assemelham às do art. 1º da Lei nº 9.630/98, por aquela revogada - já havia sido firmada pela suprema Corte, em composição plenária, em juízo provisório, o que superaria a questão.

Resta, pois, apreciar-se a constitucionalidade da fixação da contribuição emergencial, provisória e temporária, para os funcionários públicos civis ativos e inativos, e pensionistas.

Conforme exposto atrás, com tal medida buscou-se aliviar as contas da Previdência Social do Servidor, deficitárias justamente pelo fato de os servidores inativos e os pensionistas não haverem, em grande parte, contribuído para o Sistema.

Assim, sobre o ser presumida a constitucionalidade das disposições dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, há a registrar que, no que se refere ao art. 1º dessa Lei, a sua constitucionalidade material foi objeto de manifestação, nada obstante em juízo provisório, pelo Pleno do STF, que, em sede liminar, recusou a suspensão de sua execução por inconstitucionalidade, em vista a sua aparente constitucionalidade.

Ademais, os eminentes Ministros OCTAVIO GALLOTTI e MOREIRA ALVES, em autos de Mandado de Segurança, também em juízo provisório mantiveram idêntico entendimento (**ANEXO 8**, item 8, 'g', acima).

Em seu despacho, firmaram, respectivamente:

' (...)

Acha-se a relevância jurídica do pedido comprometida pela decisão do Plenário, ao indeferir a cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.441 (DJ de 18.10.96).'
(MS 23.374-5, Relator Ministro OCTAVIO GALLOTTI)

' (...)

DESPACHO: Indefiro o pedido de liminar, não só porque a relevância jurídica do pedido não se



ADC 8-MC / DF

manifesta de plano em vista do indeferimento, pelo Pleno, da cautelar requerida na ADIN n^o 1441, mas também porque do ato que se teme venha a ser praticado não resultará a ineficácia da segurança, caso seja deferida.'

(MS 23.419-9, Relator Ministro MOREIRA ALVES)

No que se refere ao art. 2^o, da Lei - disposições a cuja aplicabilidade, somada a do art. 1^o, creditou-se a figura do **confisco** - deve ser ele interpretado isoladamente, já que as do art. 1^o não lhe podem comunicar, por serem as contribuições normais, que o S.T.F. entendeu constitucionais.

No ponto, pois, manuseando os argumentos já postos aqui (item 41 desta peça - itens 21 e 31 da transcrição ali posta), no que se refere os Impetrantes no MS 23.411 - VELLOSO, claramente ficou demonstrado que, para esses (dois ex-servidores do STF) o acréscimo emergencial e temporário ficou por volta dos 10% dos seus proventos, sendo de considerar-se, ainda, que o aumento da contribuição previdenciária reduz a base para incidência do Imposto de Renda.

Tal como posta a questão na Exposição de Motivos (**anexo 10**) pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, a economia pública sofreria grande abalo a persistir o aumento previsto para o já existente deficit nas contas da Seguridade Social do Servidor, que é assumido, já, por toda a sociedade.

É dizer: o principal interessado, o próprio beneficiário, não cumpre o dever de contribuir, toda a sociedade o fará por ele."

Postula-se, finalmente, "a concessão de medida cautelar, a vigorar até a decisão do *meritum causae*, assecuratória de que fiquem suspensas, com eficácia *ex tunc*, as execuções de todas as decisões judiciais deferitórias de pedidos que impliquem em antecipação da tutela jurisdicional de mérito para impedir o desconto da contribuição dos servidores ativos e inativos, e dos pensionistas, para o Plano de Seguridade Social do Servidor, seja o

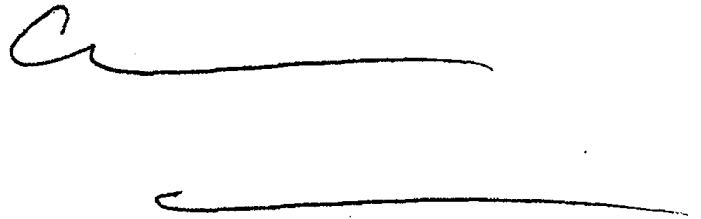


ADC 8-MC / DF

pertinente à alíquota do art. 1ª, **seja** o das alíquotas do art. 2ª, **ou o de todas** as alíquotas atinentes às disposições desses dois artigos da Lei n. 9.783/99, **a modo de**, em assim procedendo, **possibilitar** o desconto das alíquotas nas folhas de pagamento dos servidores ativos e inativos e pensionistas da forma prevista nas disposições daqueles artigos" (fls. 31 - grifei).

Desse modo, **submeto**, à apreciação do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, a apreciação do pedido de medida cautelar em referência.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal stroke. Below this, there is a second, shorter horizontal stroke, possibly representing a second signature or a flourish.


V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):
Preliminarmente, conheço da presente ação declaratória de constitucionalidade, eis que entendo configurados os requisitos de admissibilidade que lhe são pertinentes.

O exame de qualquer ação declaratória de constitucionalidade impõe a análise prévia de um dos requisitos imprescindíveis à válida utilização desse instrumento de controle normativo abstrato instituído pela Emenda Constitucional nº 3/93.

Refiro-me à necessidade de comprovação liminar, pelo autor, da existência de dúvida objetiva sobre a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo federal, resultante da constatação de que há controvérsia judicial, "em proporções relevantes" (RTJ 157/371, 388), sobre a validade jurídica da norma em apreciação.

Sem a observância desse requisito - que se qualifica como elemento condicionante do exercício da ação declaratória de constitucionalidade -, tornar-se-á inviável a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato, pois a inexistência de dissídio judicial, motivado por razões jurídicas idôneas e




ADC 8-MC / DF

consistentes, **culminaria** por converter a ação declaratória em um **inadmissível** instrumento de **consulta** sobre a validade constitucional de **determinada** lei ou ato normativo federal.

Desse modo, e para efeito de configuração do **interesse objetivo de agir** do autor da ação declaratória (CF, art. 103, § 4º), **torna-se indispensável** - consoante **exige** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - que "**pré-exista controvérsia**" apta a afetar a presunção **juris tantum** de constitucionalidade **insita** a qualquer ato emanado do Poder Público (RTJ 157/371, 385).

A **imprescindibilidade** da demonstração liminar de que ocorre situação de **efetivo dissídio judicial** em torno da constitucionalidade de determinada lei editada pela União Federal **vincula-se** à natureza mesma da atividade desempenhada pela Suprema Corte. É que esta - **respeitados** os limites impostos pelo princípio da separação de poderes - **jamais** poderá converter-se em **instância de consulta**, sob pena de o pronunciamento do Tribunal revelar-se **estranho** e **incompatível** com a própria essência que qualifica a função jurisdicional.

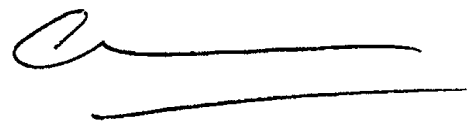
Dai a **correta observação** feita pelo eminente Min. NÉRI DA SILVEIRA, em douto voto proferido por ocasião do julgamento da **questão de ordem** suscitada na ADC 1/DF (RTJ 157/371, 408-409):



"De outra parte, se a Constituição define o novo instrumento de controle de constitucionalidade, em abstrato, como 'ação', e, no § 2º do art. 102, na redação introduzida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 3/1993, estipula que as '**decisões definitivas de mérito**', nela proferidas pelo STF, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, **nenhuma dúvida** poderá existir acerca da natureza, material e formalmente jurisdicional, do pronunciamento da Corte Maior. **Não se cuida**, assim, como antes anotei, **de mera consulta** dos Poderes Executivo e Legislativo ou da Procuradoria-Geral da República, acerca da validade de lei ou ato normativo federal. **Em face do princípio da separação de Poderes**, inserido qual postulado básico de nossa ordem constitucional no art. 2º, da Lei Magna da República, **não haveria** como conferir ao pronunciamento da Corte **sentido estranho** ao exercício da função judiciária, com seus atributos incidentais ou inerentes(...).

Não se reveste, dessa sorte, de qualquer procedência assertiva segunda a qual o Supremo Tribunal Federal, ao se manifestar sobre a ação declaratória de constitucionalidade, estaria completando o processo legislativo da lei, para ratificar os juízos de sua constitucionalidade, que se hão de ter como implícitos, ao menos, na deliberação do Congresso Nacional, ao aprovar o projeto de lei ou ao recusar veto do Presidente da República, sob invocação de sua invalidade. **Nem se há**, nessa linha, **de entender que a decisão do STF tenha o sentido de mera resposta a consulta**, incabível, no âmbito e na natureza da função jurisdicional que, na espécie, se pratica." (grifei)

Cabe destacar, neste ponto, que **também** o magistério doutrinário - ante a **presunção relativa** de constitucionalidade que milita **em favor** de qualquer lei ou ato estatal (RTJ 66/631) - **considera indispensável**, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, **que o autor**, desde logo, **demonstre** que se estabeleceu, **em termos relevantes**, ampla controvérsia judicial em



ADC 8-MC / DF

torno da validade jurídica da norma federal posta em exame, **sob pena de inviabilizar-se** a própria instauração do controle normativo abstrato (ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 580/581, item n. 13.4, 6ª ed., 1999, Atlas; OSWALDO LUIZ PALU, "Controle de Constitucionalidade - Conceitos, Sistemas e Efeitos", p. 228, item n. 9.8, 1999, RT; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 59/60, item n. 17, 15ª ed., 1998, Malheiros; ZENO VELOSO, "Controle Jurisdicional de Constitucionalidade", p. 322, item n. 295, 1999, Cejup; ANDRÉ RAMOS TAVARES, "Tribunal e Jurisdição Constitucional", p. 140/141, item n. 4.3, 1998, Celso Bastos Editor, v.g.).

Para legitimar-se, portanto, o ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, **é preciso** - mais do que a mera ocorrência de dissídio pretoriano - que a situação de divergência jurisdicional, caracterizada pela existência de um **volume expressivo** de decisões conflitantes, **faça instaurar**, ante o **elevado** coeficiente de pronunciamentos judiciais **colidentes**, verdadeiro estado de insegurança jurídica, **capaz** de gerar um cenário de perplexidade social e de grave comprometimento da estabilidade do sistema de direito positivo vigente no País.

Tenha-se presente, desse modo, a **advertência** da doutrina e, **também**, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,



ADC 8-MC / DF

no sentido de que a ação declaratória de constitucionalidade "só terá lugar e se justificará diante da ocorrência de um estado de incerteza de grandes proporções quanto à legitimidade da norma" (CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo III/152, 1997, Saraiva), pois, inexistindo controvérsia "em proporções relevantes" (RTJ 157/388, trecho do voto do Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), ou não se configurando um estado de dúvida em torno da validade constitucional da lei emanada da União Federal, tornar-se-á insuscetível de conhecimento a ação declaratória de constitucionalidade.

Todas essas observações, feitas em torno de um dos pressupostos de admissibilidade da ação declaratória de constitucionalidade, justificam-se ante a circunstância de que o exame dos documentos que instruem a petição inicial evidencia que o autor, visando a demonstrar a existência de situação caracterizadora de grave incerteza, indicou onze (11) decisões alegadamente favoráveis à validade constitucional da Lei nº 9.783/99.

É importante destacar, quanto às onze (11) decisões arroladas pelo autor da presente ação declaratória, que tais pronunciamentos judiciais, em síntese, encerram o seguinte conteúdo:

(a) houve duas (2) decisões proferidas em sede de suspensão de segurança, pela E. Presidência do Tribunal



ADC 8-MC / DF

Regional Federal da 4ª Região, sob o fundamento de grave lesão à ordem e à economia públicas (fls. 207/208 e 211/213), **sem qualquer análise** do fundo da controvérsia mandamental;

(b) houve duas (2) decisões indeferitórias de liminar mandamental, ambas proferidas em caráter de cognição extremamente sumária (fls. 229 e 331), cabendo registrar que, dos dois processos, **um** - o MS 23.374-DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - resultou extinto, **sem** julgamento de mérito (fls. 230);

(c) houve uma decisão, proferida pela Presidência do TRF/1ª Região, que suspendeu tutela antecipada concedida em primeira instância, **sendo de destacar**, no entanto, que esse ato de cassação - **que sequer analisou o mérito da causa** - **fundamentou-se** em aspectos absolutamente **estranhos à questão constitucional** ora em exame, pois **limitou-se** a proclamar a **inidoneidade** da ação civil pública para a defesa de direitos individuais homogêneos e a reconhecer a **ilegitimidade ativa** do Ministério Público para o ajuizamento dessa ação coletiva (fls. 215/221);

(d) houve outra decisão, que, proferida em sede de agravo de instrumento, pelo E. TRF/1ª Região, limitou-se a conceder efeito suspensivo ao recurso, 'por entender configurada hipótese de dano irreparável a eventual direito da parte' (fls. 223), **sem qualquer incursão**, portanto, na análise da controvérsia constitucional ora em debate;

(e) registrou-se **uma** decisão indeferitória de liminar mandamental, por não vislumbrar, o magistrado que a proferiu, 'de plano, liquidez e certeza do suposto direito alegado pelos Impetrantes', **sem** indicar, no entanto, qualquer outra fundamentação que pusesse em evidência, de maneira consistente, a validade constitucional da Lei nº 9.783/99 (fls. 239);

(f) a decisão de fls. 244/245, **que também sequer tangenciou** o fundo da controvérsia constitucional, restringiu-se a considerar satisfativa a liminar mandamental pleiteada, motivo pelo qual veio a indeferi-la;

(g) **houve**, finalmente, três (3) decisões indeferitórias de medida liminar, que, de maneira mais específica, porém em caráter de cognição superficial, abordaram a **questio juris** em causa (fls. 233, 234/238 e 240/243).

ADC 8-MC / DF

Esse registro numérico - que, na realidade, se reduz a apenas quatro (4) decisões indeferitórias de medida liminar ("b" e "g") - suscita uma indagação relevante: a constatação de reduziíssimo número de decisões favoráveis à validade da Lei nº 9.783/99, todas proferidas em sede de cognição sumária, permitiria reconhecer, no caso, a ocorrência de situação de incerteza jurídica ou a caracterização de efetivo dissídio judicial na interpretação do diploma legislativo em questão?

Por tais razões, determinei que o autor da presente ação declaratória de constitucionalidade se pronunciasse a respeito desse específico aspecto da questão.

Ao fazê-lo, o Senhor Presidente da República acentuou que as decisões, por ele referidas na petição inicial, não só evidenciam a existência de fundada controvérsia judicial que põe em risco a presunção *juris tantum* de constitucionalidade da Lei nº 9.783/99 (notadamente de seus arts. 1º e 2º), como, também, fazem instaurar uma situação de dúvida objetiva, idônea, em torno da validade constitucional desse diploma legislativo, induzindo, por isso mesmo, em função das interpretações judiciais conflitantes, ao reconhecimento da ocorrência de um grave estado de incerteza jurídica.

ADC 8-MC / DF

Para comprovar tais asserções, o autor **assim justificou** a admissibilidade da presente ação declaratória de constitucionalidade, deduzindo, **corretamente**, argumentos **que bem demonstram o pleno cabimento**, na espécie, desse meio processual de fiscalização normativa abstrata (fls. 415/418):

"A Ação Declaratória de Constitucionalidade, pois, é facultada aos legitimados ativos à sua propositura, nas situações em que decisões contrárias ou contraditórias acerca da constitucionalidade de dispositivos de determinado diploma legal ou ato normativo, a dispor sobre direitos ou deveres dos cidadãos, virem a provocar perplexidade ou insegurança na sociedade.

Há, todavia, que se fazer uma distinção acerca da exigência prévia do atendimento do pressuposto consistente na prova da controvérsia judicial, de '**proporções relevantes**' (Min. Pertence) em cotejo à sua demonstração '**em temos numericamente relevantes**', conforme constou do despacho de V. Exa..

Quer parecer que, em ambas as expressões, o valor jurídico a ser preservado é a mesma **segurança jurídica**, a ser observada em alcance e exigência **relevante**, para merecer a atuação jurisdicional da Suprema Corte. E o **quantitativo** a que V. Exa. se referiu, obviamente se aplicaria, também, à observação de que uma medida judicial (tal uma Ação Civil Pública, por exemplo) poderia, singularmente, veicular pedido de tutela jurisdicional em questão de interesse de milhares de cidadãos, aos quais seria devida a garantia da estabilidade das relações jurídicas, justamente o objeto da tutela da Declaratória, no caso concreto.

É ressabido que se cuida, nesta ADC/8-8, de pedido de declaração de constitucionalidade de dispositivos que veiculam, obrigatoriamente, mandamentos e comandos de ação e de procedimentos que interagem e se inserem na órbita dos interesses subjetivos de **TODOS**, os servidores públicos ativos e inativos, e pensionistas, integrantes dos três Poderes da União, e da administração autárquica e fundacional.

Observe Vossa Excelência no Demonstrativo produzido no Ministério do Orçamento e Gestão - MOG, que se anexa



ADC 8-MC / DF

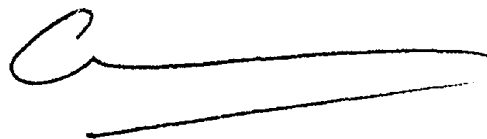
como reforço de argumentação e singela informação, que as AÇÕES CIVIS PÚBLICAS nele relacionadas tiveram seus pedidos de antecipação de tutela atendidos pelo juízo competente (inobstante algumas decisões haverem sido cassadas, posteriormente), a modo de SUSPENDER A COBRANÇA DAS ALÍQUOTAS a que se referem os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.983/99, de todos os servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (ativos, inativos e pensionistas), com atuação funcional no espaço político-geográfico jurisdicionado pela Seção Judiciária julgadora, competente.

Todavia, vê-se ali que decisões antecipatórias da tutela jurisdicional postulada produziram efeitos, nesse universo de servidores públicos federais, na área de jurisdição funcional do órgão do judiciário competente, tais no Estado do PARÁ (ACP nº 99.2863-4, já cassada), PARAÍBA (ACP nº 99.3943-2), RIO DE JANEIRO (ACP nº 99.0010258-4), RIO GRANDE DO NORTE (ACP nº 99.3112-1), MINAS GERAIS (AÇÃO ORDINÁRIA Nº 99.15008-3), MATO GROSSO DO SUL (ACP nº 99.60.00.2557-0), BAHIA (ACP 99.4941-3, já cassada), AMAZONAS (ACP nº 99.2327-5), RIO GRANDE DO SUL (ACP nº 99.7748-3), GOIÁS (ACP nº 99.6836-5, já cassada), PERNAMBUCO (ACP nº 99.5123-8), entre outras lá registradas.

.....
A questão de mérito subjacente é pois relevante, e de interesse de toda a coletividade dos servidores públicos federais, ativos e inativos, e pensionistas.

As decisões judiciais que se manifestem pela inconstitucionalidade dos referidos dispositivos - sobre os quais milita a presunção de constitucionalidade -, trouxeram enorme insegurança à economia e às finanças públicas, pelo risco de não vir a ocorrer o ingresso dos recursos necessários à recomposição do caixa do sistema previdenciário oficial.

.....
Assim, outra conclusão não se alcança que a de que o **pressuposto** da demonstração da controvérsia judicial e a relevância jurídica da questão material de fundo encontram-se presentes, de forma suficiente, mesmo porque eventual decisão atingiria, já num primeiro momento, toda uma classe de interessados, a dos servidores públicos federais, ativos, inativos e pensionistas, independentemente do número de causas,



ADC 8-MC / DF

además de resolver, también, de modo definitivo, a expectativa de recomposição, pelo Poder Público, do caixa da previdência oficial, em benefício do próprio servidor, aliás o motivo e o objeto da edição dos impugnados preceitos."

Os motivos expostos permitem-me reconhecer atendido o requisito de admissibilidade da presente ação declaratória de constitucionalidade, tal como definido, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da questão de ordem suscitada na ADC 1/DF.

Tenho para mim, por isso mesmo, que o ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade - que faz instaurar processo objetivo de controle normativo abstrato - supõe a necessária existência de efetiva controvérsia judicial, fundada em razões juridicamente idôneas e consistentes, em torno da legitimidade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal, tal como ocorre na situação ora em exame.

A existência de inúmeras decisões que afetam a presunção relativa de constitucionalidade - presunção esta que milita em favor de todos os atos legislativos (RTJ 66/631) - e o grau de indeterminação subjetiva daqueles que são favorecidos (ou eventualmente prejudicados) por deliberações judiciais proferidas em sede de processos coletivos geram, em consequência, situação de evidente insegurança jurídica



ADC 8-MC / DF

quanto à validade desses diplomas normativos, **justificando**, sem qualquer dúvida, a utilização da ação declaratória de constitucionalidade, **notadamente** porque o julgamento do processo de controle normativo abstrato **permitirá que se afaste**, definitivamente, o cenário de perplexidade social e de grave comprometimento do sistema de direito positivo vigente do País.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **conheço da presente ação declaratória de constitucionalidade.**

De outro lado, e tendo em consideração **precedente específico** firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (ADC 4/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES), **cumprе reconhecer** que se revela cabível, **mesmo nesta fase introdutória** do processo de controle normativo abstrato, **a outorga de efeito vinculante** ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, **proferido no exame de pedido de medida cautelar** formulado pelo autor da ação declaratória de constitucionalidade.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, **ao apreciar** essa questão (ADC 4/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES), **reputou admissível** a concessão de **efeito vinculante** em relação a decisões meramente cautelares, **proferidas** em sede de ação declaratória de constitucionalidade:

ADC 8-MC / DF

"As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas Ações Declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzem eficácia contra todos e até efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, nos termos do art. 102, § 2º, da C.F.

Em ação dessa natureza, pode a Corte conceder medida cautelar que assegure, temporariamente, tal força e eficácia à futura decisão de mérito.

E assim é, mesmo sem expressa previsão constitucional de medida cautelar na A.D.C., pois o poder de acautelar é imanente ao de julgar." (grifei)

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3/93, ampliaram-se os instrumentos, que, no sistema de direito positivo brasileiro, possibilitam, ao Supremo Tribunal Federal, o exercício do controle normativo abstrato. Instituiu-se, então, a ação declaratória de constitucionalidade, atribuindo-se, às decisões definitivas de mérito nela proferidas, além de sua regular eficácia geral, também efeito vinculante relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário.

A ação declaratória de constitucionalidade, desse modo, qualifica-se como expressivo meio instrumental de garantia da superioridade normativa da Constituição, pois, ao ativar a jurisdição constitucional de controle do Supremo Tribunal Federal, permite, a esta Corte, pelo método concentrado de fiscalização abstrata, efetuar o exame, em tese, da validade de qualquer lei ou ato normativo federal em face da Carta da República.

ADC 8-MC / DF

A **garantia** da validade e a **preservação** da hierarquia jurídico-normativa da Constituição da República **traduzem** a evidente finalidade jurídico-institucional visada pelo **novo** instrumento de controle abstrato de normas introduzido no sistema constitucional brasileiro pela EC 3/93.

A grande **inovação** instituída pela EC 3/93, no entanto, **concerne** à outorga de **efeito vinculante** às decisões definitivas de mérito - **quer as que confirmam** a constitucionalidade (juízo de **procedência** da ação), **quer as que declaram** a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais (juízo de **improcedência** da ação) -, **proferidas** pelo Supremo Tribunal Federal, **em sede** de ação declaratória de constitucionalidade (CF, art. 102, § 2º).

Cabe referir, neste ponto, o **exato** magistério expendido por ALEXANDRE DE MORAES ("**Direito Constitucional**", p. 480, 2ª ed., 1997, Atlas):

"As decisões definitivas de mérito (**sejam pela procedência ou pela improcedência**), proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Assim, se o Supremo Tribunal Federal concluir que a lei ou ato normativo federal é constitucional, então expressamente fará a declaração, julgando procedente a ação, que produzirá efeitos **ex tunc, erga omnes** e vinculantes a todos órgãos do Poder Executivo e aos

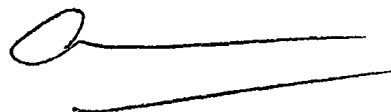
ADC 8-MC / DF

demais órgãos do Poder Judiciário. Da mesma forma, se considerar improcedente a ação, julgará a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, com os mesmos efeitos."

Independentemente de minha posição pessoal, quanto ao tema do efeito vinculante, não posso deixar de considerar, na análise da questão ora em exame, que essa modalidade de eficácia geral obrigatória já existe em nosso sistema de direito positivo, a partir da promulgação, pelo Congresso Nacional, da EC 3/93.

Sendo assim, e sob tal estrita perspectiva - que afasta as divergências doutrinárias e as discussões acadêmicas em torno da questão da eficácia vinculante -, impõe-se reconhecer, no âmbito desse novo instrumento de direito processual constitucional, que se revela admissível o exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, do poder cautelar geral de que se acha naturalmente investido, quer como Tribunal judiciário, quer, especialmente, como Corte Constitucional.

Não se pode ignorar - consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, "Poder Cautelar Geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro", p. 30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, "Manual de Direito Processual Civil", vol. 4/335, item n. 1021, 7ª ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, "A Instrumentalidade do Processo", p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO



ADC 8-MC / DF

DENTI, "Sul Concetto di funzione cautelare", in "Studi P. Ciapessoni", p. 23-24, 1948; PIERO CALAMANDREI, "Introduzione allo Studio Sistematico dei Provvedimenti cautelari", p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, "Tutela Cautelar", vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) - que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia à tutela jurisdicional de conhecimento ou de execução, inclusive às decisões que emergem do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade (CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo III/200-202, 1997, Saraiva).

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de controle de constitucionalidade - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual compatível com o sistema de fiscalização normativa abstrata, revelando-se plenamente cabível em sede de ação declaratória de constitucionalidade, segundo ressalta o magistério da doutrina (NAGIB SLAIBI FILHO, "Ação Declaratória de Constitucionalidade", p. 131/132, 2ª ed., 1995, Forense; GILMAR FERREIRA MENDES, "Da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade", in "Repertório IOB de Jurisprudência" -



ADC 8-MC / DF

2ª Quinzena de Outubro de 1997 - nº 20/97 - Caderno 1, p. 504;
ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 480, 2ª ed., 1997,
Atlas; CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, "A Fiscalização Abstrata de
Constitucionalidade no Direito Brasileiro", p. 202/203, item n. 9,
1995, RT, v.g.).

Na realidade, o exercício do poder geral de cautela, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, destina-se a garantir a própria utilidade da prestação jurisdicional a ser efetivada no processo de controle normativo abstrato, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do litígio constitucional culmine por afetar e comprometer o resultado definitivo do julgamento.

Sendo assim, entendo que se deve reconhecer a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal exercer, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, o poder cautelar que lhe é inerente. É que a prática da jurisdição cautelar acha-se essencialmente vocacionada a conferir tutela efetiva e garantia plena ao resultado que deverá emanar da decisão final a ser proferida neste processo objetivo de controle abstrato.

Por tal razão, e tendo em consideração o precedente anteriormente mencionado, entendo cabível o pedido de medida



ADC 8-MC / DF

cautelar formulado na presente ação declaratória de constitucionalidade.

Passo, agora, a apreciar o pedido de medida cautelar, formulado pelo Senhor Presidente da República, que é o autor da presente ação declaratória de constitucionalidade.

A Lei Federal nº 9.783, de 28/01/99, que "Dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos demais pensionistas dos três Poderes da União, e dá outras providências", tem o seguinte conteúdo normativo:

"Art. 1º. A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social de seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão.

Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento, excluídas:

I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família.



Art. 2º. A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais:

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais);

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Parágrafo único. Os adicionais de que trata o **caput** têm caráter temporário, vigorando até 31 de dezembro de 2002.

Art. 3º. Não incidirá contribuição sobre a parcela de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) do provento ou pensão dos que forem servidores inativos ou pensionistas.

Parágrafo único. Será de R\$ 3.000,00 (três mil reais) o valor da parcela de que trata o **caput**, quando se tratar de servidor inativo ou pensionista com mais de setenta anos de idade ou de servidor aposentado por motivo de invalidez.

Art. 4º. O servidor público civil ativo que permanecer em atividade após completar as exigências para a aposentadoria voluntária integral nas condições previstas no art. 40 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ou nas condições previstas no art. 8º da referida Emenda, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até a data da publicação da concessão de sua aposentadoria, voluntária ou compulsória.

Art. 5º. A União, as autarquias e as fundações públicas federais contribuirão para o custeio do regime próprio de previdência social dos seus servidores públicos, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo às organizações sociais, com relação aos servidores detentores de cargo efetivo que compõem o seu quadro.

Art. 6º. As contribuições previstas nesta Lei serão exigidas a partir de 1º de maio de 1999 e, até tal data, fica mantida a contribuição de que trata a Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998.



ADC 8-MC / DF

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º. Revogam-se a Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998 e o art. 231 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990."

A **controvérsia constitucional** instaurada em torno da validade jurídica da Lei nº 9.783/99 (**notadamente** dos seus arts. 1º e 2º) **pode ser assim resumida**, em seus aspectos essenciais, **quanto às alegações de inconstitucionalidade formal e material:**

(a) **inobservância** da exigência de lei complementar na instituição e majoração da contribuição de seguridade social (CF, arts. 149 e 146, III), (b) **desrespeito** ao artigo 67 da Lei Fundamental, (c) **transgressão** da norma que proíbe tributo com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV), (d) **ofensa** ao princípio do equilíbrio atuarial (CF, art. 195, § 5º), (e) **violação** da cláusula de irredutibilidade de vencimentos e proventos (CF, arts. 37, XV, e 194, IV), (f) **inconstitucionalidade** da estrutura progressiva das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social (CF, arts. 5º, **caput**, e 150), (g) **ilegitimidade constitucional** da instituição da contribuição de seguridade social sobre aposentados e pensionistas (CF, art. 40, § 12, **c/c** o art. 195, II) e (h) **desrespeito** ao direito adquirido (CF, art. 5º, inciso XXXVI).

O autor da presente ação declaratória, no entanto, **defende a plena validade constitucional** do diploma em questão,



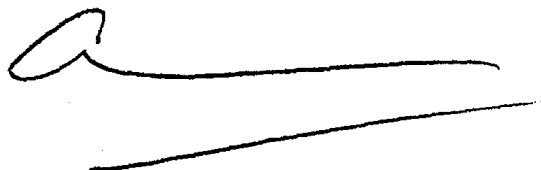
ADC 8-MC / DF

sustentando, nas razões constantes de sua petição inicial, que a contribuição em causa **não ofende** os princípios da reserva de lei complementar e do equilíbrio atuarial, **nem transgride** a garantia da intangibilidade do direito adquirido e da irredutibilidade dos proventos, **não incidindo**, também, na cláusula constitucional que **veda** a utilização de qualquer tributo **com efeito confiscatório**.

As **inúmeras** impugnações judiciais à Lei nº 9.783/99 **sustentam**, dentre os **diversos** argumentos de inconstitucionalidade invocados, **que esse diploma legislativo** - considerando-se a **prévia rejeição** da MP 1.720-1/98 - **teria** resultado de procedimento congressional **que desrespeitou** a diretriz inscrita no art. 67 da Carta Política, **que assim dispõe**:

"A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional." (grifei)

Impõe-se, aqui, **um breve registro** de ambos os diplomas - a **medida provisória** previamente rejeitada e o **projeto de lei** de que resultou, posteriormente, a Lei nº 9.783/99 - que dispuseram sobre a contribuição para custeio da seguridade social dos servidores públicos civis dos Três Poderes da União.

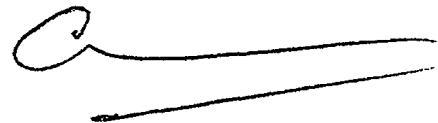


ADC 8-MC / DF

A MP 1.720, em sua primeira edição, de 28 de outubro de 1998, publicada no D.O.U. de 29/10/98, **perdeu** sua eficácia, de pleno direito, **pelo mero transcurso** do prazo de trinta (30) dias, **não tendo sido sequer apreciada** pelo Congresso Nacional.

Em 25 de novembro de 1998, **foi reeditada** a medida provisória em questão (MP 1.720-1), cuja publicação ocorreu no D.O.U. de 26/11/98.

Cabe esclarecer, neste ponto, por necessário, que, **cotejando-se** o conteúdo normativo da MP 1.720-1 (cuja conversão em lei **foi rejeitada** pelo Congresso Nacional, na sessão legislativa ordinária de 03 de dezembro de 1998) **com o teor da Lei nº 9.783/99**, aprovada na sessão legislativa extraordinária de **janeiro** de 1999, **torna-se evidente** que o diploma legislativo ora questionado - precisamente porque **mais** abrangente do que a medida provisória referida - **dispôs** sobre matérias que desta **não** constituíram objeto de previsão, tais como: **escala mais** ampla de progressividade, com acréscimo de nove e de quatorze pontos percentuais (a MP 1.720-1/98 somente previa acréscimo de nove pontos percentuais sobre o valor que excedesse a R\$ 1.200,00 de remuneração); **vigência** temporária dos adicionais (nove e quatorze pontos percentuais) até 31/12/2002 (a MP 1.720-1/98 estipulava cláusula de vigência até 1º/2/2004); **concessão** de isenção da contribuição para a seguridade social nos casos (a) de proventos e



ADC 8-MC / DF

pensões até R\$ 600,00; e (b) de proventos e pensões até R\$ 3.000,00, para os inativos ou pensionistas com mais de setenta anos de idade e, também, para os aposentados por invalidez (esse benefício isencional **não** constava da MP 1.720-1/98) e **outorga** de estímulo para o servidor civil ativo que permanecer em atividade **após** adquirir o direito à aposentadoria integral, consistente na isenção da contribuição, enquanto não se aposentar (a MP 1.720-1/98 **nada** dispunha a respeito).

Como precedentemente já referido, **sustenta-se**, com fundamento na **vedação** constante do art. 67 da Constituição Federal, que o Presidente da República **não podia**, em janeiro de 1999, durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, **apresentar projeto de lei** versando o mesmo conteúdo que já havia sido rejeitado, no contexto da Medida Provisória nº 1.720/98, na sessão legislativa ordinária de 1998, **uma vez** que o texto de tal medida provisória, **após** análise de mérito pelos congressistas, **não sofreu** conversão em lei.

É preciso ter presente que a **cláusula de vedação** inscrita no art. 67 da Carta Política - **precisamente** por implicar **restrição** ao exercício da prerrogativa institucional de fazer iniciar o processo de formação das leis - **deve merecer interpretação estrita**, sob pena de paralisar-se a atividade parlamentar e de



ADC 8-MC / DF

frustrar-se a utilização da lei como instrumento democrático da prática de governo.

Na realidade, a razão de ser da norma constante do art. 67 da Constituição - **introduzida**, em nosso sistema de direito constitucional positivo, pela Constituição republicana de 1891 (art. 40) e, com a só exceção da Carta de 1937, **reproduzida** nos **sucessivos** documentos constitucionais republicanos (1934, art. 47; 1946, art. 72; 1967, art. 61, § 3º e 1969, art. 58, § 3º) - **reside na necessidade** de conferir maior racionalidade tanto ao processo legislativo, quanto às atividades parlamentares, **evitando**, desse modo, como observa PONTES DE MIRANDA (*"Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969"*, tomô III/178, 2ª ed., 1970, RT), que o Congresso Nacional venha a ficar "à mercê de assoberbamentos invencíveis de trabalho".

A cláusula em questão, ao consagrar o princípio da **irrepetibilidade** dos projetos rejeitados ou vetados na sessão legislativa (PONTES DE MIRANDA, *op. loc. cit.*), além de **não** veicular proibição absoluta - eis que **admite** a possibilidade de **reapresentação** das proposições legislativas, "mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional" - **supõe**, para efeito de sua incidência, **que se trate da**



ADC 8-MC / DF

mesma matéria "constante de **projeto de lei rejeitado** (...) na **mesma sessão legislativa...**" (art. 67).

Ora, a Lei nº 9.783, de 28/01/99, objeto de apreciação na **presente** sede de controle abstrato de constitucionalidade, além de haver disciplinado, **de modo mais abrangente**, a matéria versada na MP 1.720-1/98, resultou aprovada em sessão extraordinária para tal fim convocada e que teve lugar em período legislativo (1999) **diverso** daquele em que o Congresso Nacional apreciou a matéria veiculada na MP 1.720-1/98.

Cumpr ter presente, neste ponto, bem por isso, a advertência de PONTES DE MIRANDA, que, **ao discorrer** sobre as conseqüências constitucionais que decorrem da rejeição de **projetos de lei**, **expende** as seguintes e pertinentes observações (op. cit., tomo III/177):

"Os projetos rejeitados no órgão que o iniciou, ou no órgão revisor, e os que, vetados, não foram aprovados por um dos órgãos, ou pelo que os elaborara sozinho, não podem, de regra, na mesma sessão legislativa, ser renovados. **Podem ser renovados em sessão convocada? cremos que sim. Não se trata da mesma sessão legislativa.** As convocações supõem indicação da matéria que há de ser objeto dos trabalhos legislativos; e o fato de se ter convocado, o que só o Presidente da República pode resolver, ou resultar de iniciativa do terço de uma das câmaras, de si só justifica que se volte a discutir a matéria do projeto rejeitado. A maioria absoluta só é de exigir-se para se renovar o projeto, na mesma sessão legislativa."



ADC 8-MC / DF

Cabe destacar, ainda, um outro aspecto que se me afigura relevante: é que o art. 67 da Constituição refere-se, de maneira estrita, a matéria constante de **projeto** de lei rejeitado, **não fazendo** qualquer alusão à hipótese de rejeição prévia de **medida provisória**, cuja disciplina constitucional bem evidencia a singularidade desse instituto em relação aos projetos de lei, com os quais não se confunde e dos quais se distingue de maneira bastante clara.

Esse aspecto da questão foi bem analisado por MARCO AURÉLIO GRECO ("Medidas Provisórias", p. 53, item n. 3, 1991, RT), que, ao enfatizar que a cláusula vedatória constante do art. 67 da Carta Política **somente** incide quando se tratar de rejeição de **projeto** de lei - e não de medida provisória, que, com este, **não se confunde - assinala:**

"No Brasil, alguns pretendem aplicar a regra do art. 67 da CF que, salvo proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, veda a reapresentação na mesma sessão legislativa de projetos de lei rejeitados pelo Congresso Nacional. No entanto, esta é regra de aplicação exclusiva aos projetos de lei, figura que não se confunde com a medida provisória." (grifei)

Na realidade, a norma inscrita no art. 67 da Constituição **restringe-se**, em sua aplicabilidade, à hipótese **única**



ADC 8-MC / DF

de rejeição de **projeto** de lei, impedindo a **reapresentação** de outro, com **idêntico** conteúdo material, **salvo** quando decorrer de proposta subscrita pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. **É que a reapresentação do projeto - considerada a possibilidade excepcional dessa iniciativa - "indicaria que, por força de novos argumentos ou sob o influxo de novas circunstâncias, se tornou possível a superação do óbice levantado à sua transformação em lei", como observa MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/119, 1992, Saraiva).**

Essa mesma percepção do tema - **que restringe, aos projetos** de lei rejeitados, a limitação fundada no art. 67 do texto constitucional - **reflete-se** na lição de IVES GANDRA MARTINS ("Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo I/514, 1995, Saraiva), **para quem "O art. 67 regula a reapresentação dos projetos de lei - e deve-se entender leis ordinárias e complementares -, que deve ser na mesma sessão legislativa, se tais projetos tiverem sido rejeitados" (grifei).**

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, **defrontando-se** com a hipótese de rejeição prévia de **projeto de lei** apresentado pelo Presidente da República, **reconheceu** que essa deliberação parlamentar negativa **tem o condão de inibir a subsequente edição** de medida



ADC 8-MC / DF

provisória, pelo Chefe do Poder Executivo da União, na **mesma** sessão legislativa.

Esse entendimento acha-se consubstanciado na decisão plenária que esta Corte proferiu no julgamento de pedido de medida cautelar, formulado na **ADI 1.441/DF**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, **ocasião** em que se deixou assentado, no exame do tema, que "A exigência de iniciativa da maioria dos votos dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, inscrita no art. 67 da Constituição, inibe, em tese, e por força de compreensão, a utilização do processo da medida provisória para o trato da matéria que já tenha sido objeto de rejeição na mesma sessão legislativa. Não em sessão legislativa antecedente, seja ordinária ou extraordinária" (RTJ 166/890, 893).

Essa lição **também** encontra apoio no magistério de HUMBERTO BERGMANN ÁVILA ("**Medida Provisória na Constituição de 1988**", p. 94, 1997, Fabris, Editor), **para quem** "vedada está a edição de medida provisória sobre matéria de projeto de lei rejeitado pelo Congresso Nacional".

Essa questão - rejeição **prévia** de projeto de lei/**impossibilidade** de edição **subseqüente** de medida provisória sobre a **mesma** matéria - foi **adequadamente** analisada pelo eminente Ministro



ADC 8-MC / DF

SEPÚLVEDA PERTENCE, em voto proferido no julgamento de pedido de medida cautelar formulado na ADI 293/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 146/707-708, 727):

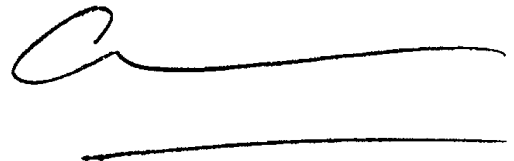
"Por outro lado, também me inclino à aceitação do raciocínio extraído do artigo 67 da Constituição, que diz que matéria de projeto de lei rejeitado não pode ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa, salvo proposta da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso. Mais do que de aplicação analógica, Senhor Presidente, o caso parece-me de interpretação sistemática por ter um argumento **a fortiori**: se se vedou expressamente, sem a prévia manifestação de apoio da maioria absoluta de uma das Casas do Congresso, o simples reexame do projeto rejeitado, na mesma sessão, com mais razão não se pode facultar, à decisão unilateral do Poder Executivo, emprestar a esse projeto rejeitado, ou à sua substância normativa, a eficácia imediata de lei, seja embora, essa eficácia, de novo, provisória e resolúvel."

Também compreendo - consoante advertência feita por CLÊMERTON MERLIN CLÈVE ("Medidas Provisórias", p. 85, 2ª ed., 1999, Max Limonad) -, e na linha da decisão plenária proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 293/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (RTJ 146/707-708), que "a medida provisória não pode incursionar, na mesma sessão legislativa, sobre matéria objeto de medida anterior expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional. A vedação, decorrência também do princípio da separação dos poderes, está implícita no art. 67 da Lei Fundamental...".

ADC 8-MC / DF

Diversa, porém, é a situação que se registra na hipótese destes autos, em que o projeto de lei, de iniciativa do Presidente da República, veiculando conteúdo normativo materialmente mais abrangente, vem a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no ano seguinte àquele em que o Parlamento rejeitou medida provisória editada pelo Chefe do Poder Executivo da União.

O magistério da doutrina, ao analisar a cláusula constitucional que institui o princípio da irrepetibilidade de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa (CF, art. 67), orienta-se, segundo a lição de NELSON DE SOUSA SAMPAIO ("O Processo Legislativo", p. 113, item n. 2, 2ª ed., revista e atualizada pelo Prof. UADI LAMÊGO BULOS, 1996, Del Rey), no sentido de reconhecer que o preceito da Constituição em causa "impede (...) a iniciativa parlamentar individual em tais casos, impondo uma iniciativa coletiva rigorosa", pois a cláusula vedatória em questão, "pelos seus dizeres, não se aplica à iniciativa presidencial nem à dos tribunais", eis que as iniciativas legislativas que possuem tal origem institucional "não conhecem, juridicamente, limitações temporais, embora possivelmente se autolimitem sob o mesmo aspecto, por uma analogia aconselhada por motivos políticos ou de conveniência".



ADC 8-MC / DF

Consideradas as razões expostas, entendo que as informações prestadas pelo Presidente da República na ADI 2.010/DF situaram a controvérsia em seus **exatos** termos, **indicando** o sentido, o alcance e a razão de ser da norma inscrita no **art. 67** da Carta Política, **que consagrou**, entre nós - para usar a expressão forjada por PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967", tomo III/178, 1970, RT) - o **princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados ou vetados na mesma sessão legislativa** (fls. 67 - daqueles autos):

"Quanto ao aspecto formal, cumpre esclarecer que o preceptivo do art. 67 da Lei Suprema, que dispõe que matéria constante de **projeto de lei rejeitado** somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, não se aplica à medida provisória não convertida em projeto de lei (medida provisória não é projeto de lei), mas que, simplesmente, perdeu eficácia, incidindo apenas, ao meio normal de produção de norma jurídica através de projetos de lei.

De qualquer modo, como posicionou-se o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as sessões legislativas ordinárias, que vão de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1ª de agosto a 15 de dezembro de cada ano, e extraordinárias, entre 1ª e 31 de julho e 16 de dezembro de um ano a 14 de fevereiro de outro ano, são sessões legislativas **diversas**, não havendo de se cogitar em extensão da sessão legislativa ordinária, quando há convocação extraordinária, e o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.783/99 em outra sessão legislativa: sessão extraordinária de 1999."



ADC 8-MC / DF

Não vejo, desse modo, Senhor Presidente, tendo em consideração as razões expostas, a ocorrência de vulneração, pelo Congresso Nacional, da norma inscrita no art. 67 da Constituição.

Há, ainda, Senhor Presidente, uma outra questão concernente à alegada ocorrência de vício de **inconstitucionalidade formal** da Lei nº 9.783/99.

Trata-se da questão concernente ao alegado **desrespeito à cláusula de reserva constitucional de lei complementar**, para efeito de instituição e/ou majoração da contribuição de seguridade social. Esse tema foi por mim extensamente analisado, no voto que proferi no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na **ADI 2.010/DF**, de que sou Relator.

Aqueles que **sustentam** a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.783/99 **argumentam** que, em face da Constituição Federal, a contribuição previdenciária **não pode** ser instituída por lei ordinária, **mas**, isso sim, mediante lei complementar.

O Senhor Presidente da República, ao manifestar-se sobre essa questão, enfatizou, **tanto** nesta ação declaratória **quanto** na ADI 2.010/DF, que, por **não** se qualificar, a contribuição social dos servidores públicos, como **nova** fonte destinada a garantir a



ADC 8-MC / DF

manutenção ou a expansão da seguridade social - e por tratar-se de exação já discriminada no texto constitucional -, revelava-se desnecessária a edição de lei complementar, bastando, para tanto, simples lei ordinária, eis que "só é exigível lei complementar nos casos expressamente previstos na Constituição" (fls. 67 - autos da ADI 2.010/DF).

O Chefe do Poder Executivo da União, ao sustentar a desnecessidade de lei complementar - e após insistir na asserção de que as contribuições para o financiamento da seguridade social dos servidores públicos federais já estão suficientemente definidas no texto constitucional -, assim conclui, no ponto, os seus argumentos (fls. 68 - autos da ADI 2.010/DF):

"Ressalte-se que, nos exatos termos do art. 146, III, a, do Estatuto Político, cabe à lei complementar, apenas e tão somente em relação aos impostos discriminados na Constituição, definir os respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.

É até acaciano dizer que, como as contribuições, em foco, não são impostos, caracterizando-se como uma outra espécie tributária, não há necessidade de lei complementar para definir os seus fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, tarefa que compete à lei ordinária."

É inquestionável que a exação instituída pela Lei nº 9.783/99 qualifica-se como típica contribuição social, constitucionalmente vinculada ao financiamento da seguridade social.

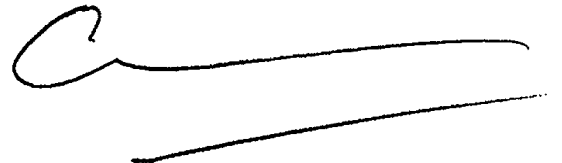


ADC 8-MC / DF

Trata-se, na realidade, como contribuição social que é, de espécie tributária, assim reconhecida tanto pela doutrina (ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "Curso de Direito Constitucional Tributário", p. 360, 11ª ed., 1998, Malheiros; HUGO DE BRITO MACHADO, "Curso de Direito Tributário", p. 315, 14ª ed., 1998, Malheiros; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, "Curso de Direito Tributário Brasileiro", p. 404-405, item n. 3.5, 1999, Forense; LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, "Curso de Direito Constitucional", p. 314, item n. 5, 1998, Saraiva; RICARDO LOBO TORRES, "Curso de Direito Financeiro e Tributário", p. 338, 1995, Renovar, v.g.), quanto pela própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 143/684, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 148/932, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 149/654, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 156/666-667, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - AI 174.540-ED-AgR/AP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.):

"(...) As contribuições do art. 195, I, II, III, da Constituição, não exigem, para a sua instituição, lei complementar. Apenas a contribuição do parág. 4º, do mesmo art. 195 é que exige, para a sua instituição, lei complementar, dado que essa instituição deverá observar a técnica da competência residual da União (CF, art. 195, parág. 4º; CF, art. 154, I). Posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, da Constituição, porque não são impostos, não há necessidade de que a lei complementar defina o seu fato gerador, base de cálculo e contribuintes (CF, art. 146, III, a)."

(RTJ 143/313-314, Rel. Min. CARLOS VELLOSO)



ADC 8-MC / DF

Como se sabe, a **necessidade** de lei complementar para a disciplinação normativa de certas matérias **exige** previsão constitucional expressa, **legitimando-se**, na ausência de qualquer estipulação constante da Carta Política, a **edição de simples lei ordinária**.

As **leis complementares**, assim qualificadas em função de expressa denominação formal estabelecida pela Constituição, traduzem espécies normativas **típicas** ou **nominadas**, cuja designação jurídica emerge, **sempre**, do próprio texto constitucional. **Rege-as**, portanto, um princípio de índole constitucional: **o da tipicidade positiva**, que **só** considera leis complementares aquelas que ostentam, no plano da Constituição, esse **nomen juris**. A Carta Federal, na realidade, prestigiou o conceito formal ou jurídico-positivo de lei complementar, para, com isso, **distingui-la** das **demais** leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada (GERALDO ATALIBA, "Lei Complementar na Constituição", p. 30, 1971, RT; JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES, "Lei Complementar Tributária", p. 34/35, 1975, RT/EDUC; CELSO BASTOS, "Lei Complementar", p. 16/17, 1985, Saraiva).

Não se presume, portanto, a **necessidade de lei complementar**, cuja previsão - **insista-se** - submete-se, **exclusivamente**, à cláusula de **expressa** reserva constitucional, **consoante observa** JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Aplicabilidade das Normas



ADC 8-MC / DF

Constitucionais", p. 235, 1968, RT) e adverte, em magistério irrepreensível, GERALDO ATALIBA ("Interpretação no Direito Tributário", p. 131, 1975, EDUC/Saraiva):

"(...) só cabe lei complementar, quando expressamente requerida por texto constitucional explícito. O Congresso Nacional não faz lei complementar à sua vontade, ao seu talante. No sistema brasileiro, só há lei complementar exigida expressamente pelo texto constitucional." (grifado)

Esse entendimento, por sua vez, é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se vê, de maneira muito expressiva, do seguinte acórdão que bem sintetiza a doutrina prevalecente no âmbito desta Corte:

"É doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei...".
(RTJ 113-392, 398, Rel. Min. MOREIRA ALVES)

É certo que o vigente ordenamento constitucional - ressalvada a hipótese prevista no art. 195, § 4º, da Constituição - não submeteu, ao domínio normativo da lei complementar, a instituição e a majoração das contribuições sociais a que se refere o art. 195 da Carta Política.

Tratando-se de contribuição incidente sobre servidores públicos federais em atividade - a cujo respeito existe expressa



ADC 8-MC / DF

previsão inscrita no art. 40, **caput**, e § 12, **c/c** o art. 195, II, da Constituição, **na redação** dada pela EC 20/98 - revela-se **legítima** a disciplinação do tema **mediante simples lei ordinária**.

Isso significa, portanto - **na linha** da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 143/684 - RTJ 148/932, **v.g.**) - que a exigência de lei complementar só terá lugar nos casos em que o Poder Público "**instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social...**" (CF, art. 195, § 4º), **hipótese esta** em que se imporá, **então**, a observância do que prescreve, no plano estritamente formal, o art. 154, I, da Constituição.

Assentadas essas premissas, tenho para mim que **não se justifica** a exigência de lei complementar para a regulação do tema concernente à instituição e à disciplina da contribuição para a seguridade social incidente sobre os servidores públicos federais **em atividade**.

É que, tal como precedentemente salientado, o art. 195, § 4º, da Constituição **somente** submete ao domínio normativo da lei complementar a hipótese que verse a instituição de **outras fontes** - que **não** aquelas **já discriminadas** no texto constitucional -

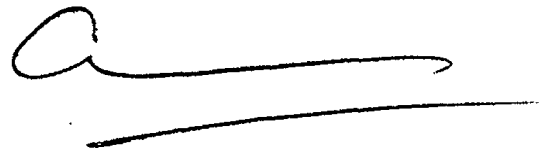
ADC 8-MC / DF

destinadas a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social.

Essa, porém, não é a situação que se registra com os servidores públicos **em atividade**, cujo dever de contribuir para a seguridade social está contemplado, **de modo expresse**, no texto da Constituição.

Como já enfatizado, a contribuição pertinente aos servidores **ativos**, além de expressamente discriminada no texto constitucional (CF, art. 40, **caput** e § 12, **c/c** o art. 195, II), **não se qualifica** como **nova** fonte destinada a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social, **bastando**, para tanto, em consequência - **eis que inócurre** a hipótese a que se refere o art. 195, § 4º, da Constituição - **simples lei ordinária**.

Cabe aduzir, finalmente, ante a circunstância de a contribuição social devida pelos servidores federais ativos **não** constituir, **nem** se identificar com a noção jurídica de **imposto**, que se torna **desnecessária**, em função do que prescreve o próprio art. 146, III, "a", **segunda parte**, da Lei Fundamental, a edição de lei complementar que defina o seu fato gerador, a sua base de cálculo e os respectivos contribuintes.



ADC 8-MC / DF

Por essa razão, torna-se lícito concluir que não se revela constitucionalmente exigível a edição de lei complementar para dispor sobre a contribuição de seguridade social dos servidores federais ativos.

Tenho para mim, no entanto, que a controvérsia constitucional adquire relevo jurídico no ponto em que se discute a possibilidade de instituição da contribuição para a seguridade social sobre os servidores federais inativos e sobre os pensionistas.

Sob esse aspecto, muito mais do que a análise prévia da alegada incompatibilidade formal da Lei nº 9.783/99 com o que prescreve o art. 195, § 4º, da Carta Política, impõe-se responder a uma indagação básica: pode, a União Federal, sob o novo regime introduzido pela EC 20/98, instituir e exigir contribuição para a seguridade social dos servidores federais inativos e dos pensionistas?

Entendo que não.

Antes, contudo, devo registrar que esta Corte, no regime anterior ao que foi instituído pela EC 20, de 15/12/98, apreciou essa questão de modo diverso, pois, tendo presente uma



ADC 8-MC / DF

realidade constitucional **substancialmente** distinta daquela que **hoje** prevalece em nosso sistema de direito positivo, **admitiu**, ainda que em sede de mera delibação, a possibilidade de impor, a servidores inativos e pensionistas, a contribuição de seguridade social.

Como já referido, **não se desconhece** que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, ao **indeferir** pedido de medida cautelar formulado na **ADI 1.441/DF**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, entendeu - ao menos em juízo provisório de mera delibação - **ser lícito** exigir referida contribuição dos servidores públicos **inativos**.

Essa decisão plenária está assim ementada:

"Extensão, aos proventos dos servidores públicos inativos, da incidência de contribuição para o custeio da previdência social.

Insuficiente relevância, em juízo provisório e para fins de suspensão liminar, de arguição de sua incompatibilidade com os artigos 67; 195, II; 40, § 6º; 194, IV e 195, §§ 5º e 6º, todos da Constituição Federal.

Medida cautelar indeferida, por maioria."
(RTJ 166/890, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI)

O eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI, ao proferir o seu douto voto - acolhido pela **maioria** do Tribunal, **vencido** o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO (não estive presente a essa sessão de julgamento) - **recusou** plausibilidade jurídica à impugnação das normas então questionadas, que, por esta Corte, foram analisadas



ADC 8-MC / DF

notadamente à luz do que dispunha o § 6º, acrescentado, ao art. 40 da Carta Política, pela EC 3/93 e cujo teor era o seguinte:

"§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei."

É certo, também, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1.430/BA - em cujo âmbito veiculou-se impugnação a lei estadual (Lei nº 6.915/95, do Estado da Bahia) que instituíra o custeio do sistema previdenciário local mediante contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas - **indeferiu**, por ausência de relevância, o pedido de medida cautelar nela deduzido, **com fundamento** no precedente firmado na ADI 1.441/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI (RTJ 166/890), a que se reportou **expressamente** (RTJ 164/98-99, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

Torna-se necessário enfatizar, no entanto, que esses julgamentos ocorreram **sob a égide** de um quadro normativo positivado em texto constitucional substancialmente **diverso** daquele que **resultou** da promulgação da EC 20/98.

Daí as razões expostas na ADI 2.062/DF, ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, nas quais se



ADC 8-MC / DF

destacou, **precisamente**, o aspecto ora referido (fls. 6/7 - daqueles autos):

"No regime constitucional anterior à Emenda n° 20, o § 6° do art. 40 da Constituição, acrescentado pela EC n° 03/93, dispunha que as aposentadorias e pensões dos Servidores Públicos Federais seriam também custeadas com recursos das contribuições dos servidores, levando o STF a considerar a possibilidade de exigência da exação também dos aposentados, amparado na abrangência das expressões 'Servidores Públicos Federais' (ADIN 1441-2-DF).

O entendimento firmado no julgamento da medida cautelar na ADIN n° 1441-2-DF, contudo, é inaplicável no regime da EC n° 20/98. Referida Emenda deu nova redação ao art. 40 da Constituição, não reproduzindo a regra do § 6°, porque impôs a criação de novo regime de previdência de caráter contributivo e base atuarial, definindo como contribuintes unicamente os 'servidores titulares de cargos efetivos', isto é, os titulares de cargos isolados de provimento efetivo ou de carreira.

A exclusão dos inativos, aliás, foi decidida pelo legislador constituinte, que aprovou emenda supressiva do § 1° do art. 40 do Projeto de Emenda Constitucional n° 33/96, que previa contribuição dos inativos e pensionistas no custeio dos benefícios previdenciários.

A Constituição vigente, portanto, não autoriza a União a instituir contribuição previdenciária sobre proventos e pensões, não dando margem à sua instituição com fundamento na competência residual prevista no § 4° do art. 195, de modo que a Lei n° 9783/99 é inconciliável com os arts. 40 e 149 da Constituição. Se fosse possível admitir essa competência residual da União, ainda assim a Lei n° 9783/99 se ressentiria de inconstitucionalidade formal, porque esse dispositivo faz remissão ao art. 154, I, da Constituição, que exige lei complementar para a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

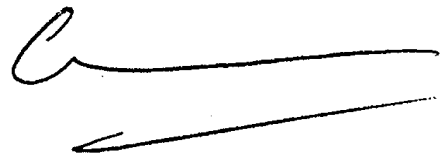
Sob qualquer ângulo, portanto, esse diploma legal, **ao exigir contribuição dos aposentados e pensionistas, é incompatível com a Lei Fundamental.**"

ADC 8-MC / DF

Cabe registrar, de outro lado, que o **Plenário** desta Suprema Corte, ao julgar pedido de medida cautelar formulado na **ADI 1.433/GO**, Rel. Min. **ILMAR GALVÃO** - na qual se impugnava diploma estadual que versou a questão da contribuição previdenciária dos servidores públicos locais - pronunciou-se, **agora sob perspectiva inteiramente diversa** (exame da questão em face do artigo 195 da Carta Política), no sentido de **reconhecer** que "O art. 195 e incisos da Constituição Federal, ao disporem sobre o custeio da seguridade social, **não prevêm contribuição a cargo dos aposentados e pensionistas...**".

Essa manifestação decisória e a **substancial** reformulação introduzida no regime constitucional de previdência dos servidores públicos **bastam** para tornar evidente o **inquestionável** relevo jurídico do tema, **acentuado**, agora, por expressivas ponderações submetidas, à apreciação desta Suprema Corte, pelo eminente Ministro **XAVIER DE ALBUQUERQUE**.

Com efeito, o eminente Ministro **XAVIER DE ALBUQUERQUE**, em substancioso **Memorial** oferecido à consideração do Supremo Tribunal Federal, na condição de **amicus curiae**, ao sustentar a **não-incidência** da contribuição sobre os proventos dos inativos e sobre os valores pagos aos pensionistas, **deduziu**, quanto a esse **específico** aspecto da controvérsia, argumentos extremamente relevantes sobre a



ADC 8-MC / DF

inconstitucionalidade da Lei nº 9.783/99, no que se refere à exigibilidade da exação em causa, **expendendo** considerações que entendo **revestidas** de inquestionável densidade jurídica, e cujo teor, no ponto ora em análise (**ênfatizando**, corretamente, a **não-incidência** da contribuição sobre inativos e pensionistas), **passo a reproduzir**:

"Na redação que lhe deu a EC 20/98, dispõe atualmente o art. 40, § 12, da Constituição:

'§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.'

E assim dispõe, **hoje**, em redação da mesma fonte e a propósito do regime geral de previdência social, o art. 195, II, da mesma Constituição:

'Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, **não incidindo** contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

(...)'

Afigura-se indubioso que a **não-incidência** de contribuição sobre provento e pensão, adjudicados a trabalhador aposentado ou a dependente de trabalhador falecido, **constitui critério** fixado pelo art. 195, II, para o regime geral de previdência social. Igualmente certo também é, porque evidentemente agasalhado pela cláusula '**no que couber**' do art. 40, § 12, que há de observá-lo o regime de previdência dos servidores



ADC 8-MC / DF

públicos titulares de cargo efetivo. Não há como tergiversar.

Tal conclusão não se faz embaraçar pelo que decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal a 28.6.96, ao negar a cautelar que se lhe pedia na **ADIN 1.441**, posteriormente julgada prejudicada. Naquele julgamento, com efeito, as razões de decidir, decalcadas nas de pedir, ficaram assim retratadas na ementa do acórdão:

'Extensão, aos proventos dos servidores públicos inativos, da incidência de contribuição para o custeio da previdência social.

Insuficiente relevância, em juízo provisório e para fins de suspensão liminar, de arguição de sua incompatibilidade com os artigos 67; 195, II; 40, § 6º; 194, IV e 195, §§ 5º e 6º, todos da Constituição Federal.

Medida cautelar indeferida, por maioria.'

Constitui matéria inteiramente nova a incompatibilidade manifesta da Lei nº 9.783/99 - na parte em que submete à contribuição questionada os proventos de servidores já aposentados e as pensões de dependentes de servidores falecidos - com o novo § 12 do art. 40, combinado com o igualmente novo inciso II, do art. 195, ambos do texto constitucional que vige desde a promulgação da EC 20/98." (grifei)

Esse entendimento - que sustenta a impossibilidade jurídico-constitucional de instituição da contribuição de seguridade social sobre servidores inativos e sobre pensionistas - é também perfilhado por eminentes juristas, que, não desconhecendo que a EC 20/98 introduziu substanciais modificações no regime de previdência dos servidores públicos, pronunciaram-se, correta e fundamentadamente, sobre a inconstitucionalidade das normas inscritas na Lei nº 9.783/99, no ponto em que tais regras legais, não obstante a ausência da necessária matriz constitucional,



ADC 8-MC / DF

dispuseram, **indevidamente**, sobre matéria **não autorizada** pelo texto da Carta Política (MARCELO LEONARDO TAVARES, "**Considerações sobre a Contribuição dos Servidores Inativos e Pensionistas da União**", in Revista Dialética de Direito Tributário nº 45/70-74, 71/72; KIYOSHI HARADA, "**Direito Financeiro e Tributário**", p. 269/270, 5ª ed., 1999, Atlas; ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ, "**A EC nº 20/98 e as Contribuições para a Seguridade Social dos Servidores Públicos Ativos e Inativos**", in Boletim dos Procuradores da República nº 12/30-31, Ano I, Abril/99; MARCELO PIMENTEL, "**Contribuição de Inativos é Inconstitucional - Lei 9.783/99**", in Síntese Trabalhista nº 121/14-16, v.g.).

A **questão** da incidência da contribuição de seguridade social **sobre aposentadoria e pensão** - incidência esta que foi expressamente **vedada** pelo art. 195, II, da Carta Política, cujas diretrizes, **por efeito** do que se contém no art. 40, § 12 do texto constitucional (na redação dada pela EC 20/98), **são inteiramente aplicáveis** ao regime de previdência dos servidores públicos **titulares** de cargo efetivo - **também foi analisada** por CARLOS AYRES BRITTO ("**A Lei Federal nº 9.783/99 e suas inconstitucionalidade**", in "**Direito Atual**", vol. 1, n. 1, p. 163/205), que, **em magistério preciso**, e à luz da **conjugada** interpretação do art. 40, § 12, e do art. 195, II, da Constituição (**ambos** na redação dada pela EC 20/98), **demonstrou ser absolutamente inválida** a extensão, por lei



ADC 8-MC / DF

(seja lei ordinária, seja lei complementar), aos aposentados e pensionistas, do sistema contributivo:

"Com este chamamento da Constituição à ribalta, já se percebe sua primeira exposição à agressividade da lei. Ela, Constituição, não impôs 'regime de previdência de caráter contributivo' aos aposentados e pensionistas do setor público. A lei, sim. O que fez a Constituição do Brasil foi assegurar tal regime de previdência 'aos servidores titulares de cargos efetivos' (logo, pessoal da atividade, exclusivamente, pois aposentados e pensionistas não podem, jamais, ser concebidos como 'titulares de cargos efetivos'), fazendo das aposentadorias e pensões um direito que resulta, justamente, das contribuições mensais impostas àquela categoria de servidores. É como dizer: os servidores efetivos da administração direta, autárquica e fundacional pagam suas contribuições previdenciárias e, assim, compram a cada mês a sua futura aposentadoria ou a pensão dos seus dependentes. Uma e outra (aposentadoria e pensão), já inteiramente livres de contribuições, assim como se dá com o recebimento de um seguro, pagos os prêmios e preenchidas as demais condições do resgate.

No seu nascedouro, a Magna Carta de 1988 sequer estabelecia regime de autofinanciamento previdenciário para os servidores públicos civis (pessoal ativo, insista-se), em tema de aposentadoria e pensão. Tudo era direta e exclusivamente custeado pelo erário. Até que veio a Emenda nº 3, de 17 de março de 1993, e autorizou a lei a submeter os servidores públicos federais a regime contributivo, nestes claríssimos termos: 'As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei' (§ 6º do art. 40).

Mudou a fonte de custeio, portanto, que deixou de ser unitária. Passou a ser constituída pela União e pelos próprios servidores (...).

Entenda-se bem: esse custeio das aposentadorias e pensões é da responsabilidade 'da União e dos seus servidores', porque sobre a União e os servidores públicos civis federais, conjuntamente, é que passou a recair a incumbência do desembolso de recursos para a formação de um pecúlio comum, regido por contabilidade



ADC 8-MC / DF

própria (também chamada de atuarial), destinado à manutenção de todo o sistema previdenciário público federal. E é sacando desse pecúlio comum que a União vai bancar as despesas com aposentados (que são ex-servidores) e pensionistas da administração federal direta, autárquica e fundacional.

Assentado fica, portanto, que esse tipo de relação jurídico-previdenciária entre o poder público e os seus agentes administrativos é de caráter contributivo, como reza a Constituição, para o efeito de compor um sistema previdenciário de equilíbrio financeiro e atuarial, ainda segundo os expressos termos dessa mesma Constituição (caput do art. 40, mais atrás reproduzido).

.....
Estranho, estranhíssimo, destarte, que a Lei nº 9.783 se disponha a ofender de modo tão escancarado o Texto Magno, quando se sabe que a imunidade contributiva agora também prospera para os aposentados e pensionistas do setor privado, ao lume de todo o rol de disposições do segmento constitucional versante sobre a previdência social (seção de nº 3 do capítulo II do título VIII). Além do que, a própria Emenda da Reforma Previdenciária (a de nº 20/98, como sabido) trouxe para a Constituição um dispositivo-símbolo de toda a matéria, que foi o inciso II do art. 195, que passamos a digitar:

'Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - (...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, **não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201'** (grifos à parte).

Ora, essas mesmas regras que desenham o perfil jurídico do regime geral da previdência social receberam expressa remissão da própria Lex Legum federal, a propósito dos servidores públicos civis, com

ADC 8-MC / DF

o fito de assegurar a todos eles idêntica proteção. É a matéria que se contém no § 12 do art. 40, assim legendada: 'Além do disposto neste artigo, o regime de previdência do servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social'.

Pronto! Algo mais é preciso falar sobre a exclusão constitucional dos aposentados e pensionistas do regime de autofinanciamento previdenciário? Achamos que não, salvo para denunciar a petulância da lei em também desfeitear o Poder Reformador brasileiro, que, no apagar da luzes da sessão legislativa de 1998, desaprovou a proposta governamental de imposição de descontos previdenciários para os aposentados e pensionistas do setor público.

.....
(...) o Poder Reformador brasileiro, na própria votação final do projeto legislativo que veio a se transformar na Emenda nº 20, **rejeitou a proposta governamental de imposição contributivo-previdenciária a aposentados e pensionistas do setor público em geral.** Significa dizer, então, que **houve uma tentativa oficial de modificar as coisas, para fazer recair sobre aposentados e pensionistas um gravame que não existia.** O Congresso Nacional reagiu e manteve o anterior regime, no particular." (grifei)

A afirmação, Senhor Presidente, de que o Congresso Nacional rejeitou a proposta governamental de impor, a aposentados e a pensionistas da União, o pagamento da contribuição de seguridade social, **sugere algumas observações.**

É certo que o argumento histórico, no processo de interpretação constitucional, não se reveste de caráter absoluto. **Qualifica-se, no entanto, como expressivo elemento de indagação das circunstâncias que motivaram a elaboração de determinada norma**

ADC 8-MC / DF

inscrita na Constituição, **permitindo** o conhecimento das **razões** que levaram o constituinte a acolher ou a rejeitar as propostas que lhe foram submetidas. **Nesse sentido**, orienta-se o magistério da doutrina (CARLOS MAXIMILIANO, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", p. 310, 9ª ed., 1980, Forense; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "Processos Informais de Mudança da Constituição", p. 40/42, 1986, Max Limonad; LUÍS ROBERTO BARROSO, "Interpretação e Aplicação da Constituição", p. 126, 1996, Saraiva).

Não obstante, torna-se relevante observar que, no **processo de elaboração** da EC 20/98 (que resultou da **PEC 33/95**, encaminhada pelo Presidente da República), o Chefe do Poder Executivo da União **propôs**, para efeito de **custeio** dos benefícios do regime previdenciário, que ele se fizesse "mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" (redação **proposta** para o § 1º do art. 40 da Carta Política, **constante** da PEC 33/95).

Essa referência **aos inativos e pensionistas** foi objeto de **emenda supressiva**, que, apresentada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, **veio a ser por esta aprovada** em caráter definitivo, do que resultou a **supressão** da previsão



ADC 8-MC / DF

constitucional de instituição da contribuição em causa **sobre pensionistas e aposentados.**

No Senado, com a aprovação do **Substitutivo** apresentado pelo Senador Beni Veras, o texto da Proposta de Emenda à Constituição **voltou** a contemplar a **incidência** de contribuição sobre **proventos e pensões** cujo valor fosse **superior** ao limite máximo fixado para os benefícios do regime geral de previdência social.

Retornando a PEC 33/95 à Câmara dos Deputados, **esta rejeitou o texto do Senado Federal**, no ponto em que este **admitia** a possibilidade de instituição da contribuição de seguridade social sobre inativos e pensionistas. Para deliberar nesse sentido, o Plenário da Câmara dos Deputados apreciou **Destaque para Votação em Separado** e, por **481** votos contra **apenas 5** (além de 5 abstenções), **votou contrariamente à necessária** autorização constitucional para instituição e cobrança dessa contribuição aos **inativos e pensionistas** da União.

Esse destaque supressivo, votado em 11 de fevereiro de 1998 - **que enfatizava ser indevida** a instituição da contribuição previdenciária **sobre inativos e pensionistas** da União Federal - **foi assim justificado** pelos **próprios** Líderes das Bancadas Partidárias de apoio ao Governo:



ADC 8-MC / DF

"Entendimentos firmados entre os Líderes dos Partidos da base de apoio ao Governo, com a expressa concordância do Poder Executivo, através de seu Líder, na Câmara dos Deputados, Deputado Luís Eduardo, concluíram que a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados ou pensionistas da União, após o segurado ter cumprido todos os requisitos funcionais, pecuniários e temporais estabelecidos legalmente como necessários à obtenção desse benefício, é indevida.

.....
Sala das Sessões, 11 de fevereiro de 1998. -
Dep. Gerson Peres, 1º Vice-Líder do PPB - Dep. Odelmo Leão, Líder do PPB - Dep. Inocêncio Oliveira, Líder do PFL - Dep. Aécio Neves, Líder do PSDB - Dep. Geddel Vieira Lima, Líder do Bloco Parlamentar PMDB/PSD/PRONA - Dep. Paulo Heslander, Líder do PTB - Dep. Luís Eduardo, Líder do Governo."

Vê-se, portanto, que foram os próprios Líderes dos Partidos Políticos que dão sustentação parlamentar ao Governo, na Câmara dos Deputados, os que tomaram, com sucesso, a iniciativa de excluir a regra destinada a legitimar a instituição da contribuição previdenciária sobre pensionistas e servidores inativos da União, regra essa constante da redação proposta para o § 1º do art. 40 da Constituição, nos termos enunciados pela PEC 33/95.

O registro histórico dos debates parlamentares em torno da proposta que resultou na Emenda Constitucional nº 20/98, especialmente se considerado o contexto que motivou a supressão do § 1º do art. 40 da Constituição, nos termos referidos no art. 1º da PEC 33/95 (Substitutivo aprovado pelo Senado Federal), revela-se

ADC 8-MC / DF

extremamente importante na **constatação** de que a **única** base constitucional - que **poderia** viabilizar a cobrança, aos inativos e pensionistas da União, da contribuição previdenciária - foi **conscientemente** excluída do texto, como claramente evidencia o teor do seguinte **comunicado parlamentar**, publicado no **Diário da Câmara dos Deputados**, edição de 12/2/98, p. 04110:

"Comunicado Parlamentar


Sobre o compromisso assumido entre os Partidos da base de sustentação do Governo e o Poder Executivo, através de seu Líder na Câmara dos Deputados.

Nesta sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 11 de fevereiro de 1998, **os Líderes dos Partidos** que integram a **base de apoio ao Governo** manifestam, publicamente, o **compromisso de retirada da obrigação da contribuição previdenciária mensal** dos servidores públicos federais inativos, constante do artigo 1º da Medida Provisória nº 1.482-45, de 29 de janeiro de 1998.

Tal compromisso viabiliza, por meio de **DVS** do Vice-Líder do PPB, Deputado Gerson Peres, **com o apoio dos Líderes que assinam este documento**, a **supressão**, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do dispositivo contido no § 1º, do art. 40, da Constituição Federal, referenciado no art. 1º do Substitutivo do Senado à **PEC nº 33-G**, de 1995, que dispõe sobre a Reforma da Previdência Social.

Com este entendimento, **fica possível** o atendimento do **justo pleito dos aposentados e pensionistas federais**, assegurando, em definitivo, para esse segmento social, a **isenção** da contribuição previdenciária.

Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 1998. - Dep. Gerson Peres (1º Vice-Líder do PPB) - Dep. Odelmo Leão (Líder do PPB) - Dep. Inocêncio Oliveira (Líder do PFL) - Dep. Aécio Neves (Líder do PSDB) - Dep. Geddel Vieira Lima (Líder do PMDB) - Dep. Paulo Heslander (Líder do PTB) - Dep. Luis Eduardo (Líder do Governo)."
(grifei)

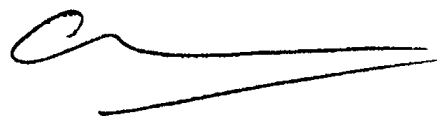


ADC 8-MC / DF

Na realidade, esse elemento de natureza histórica evidencia que, sob a égide da EC 20/98, o regime de previdência de caráter contributivo a que se refere o art. 40, **caput**, da Constituição, em sua nova redação, foi instituído **somente** em relação "**Aos servidores titulares de cargos efetivos...**", determinando-se, por isso mesmo, o **cômputo, como tempo de contribuição**, do tempo de serviço **até então** cumprido por esses agentes estatais (EC 20/98, art. 4º).

Cabe referir, de outro lado, que a tese sustentada pelas autoridades governamentais, com apoio no § 8º do art. 40 da Carta Política, na redação que lhe deu a EC 20/98, é **desautorizada** pela **ausência** da **necessária** matriz constitucional que pudesse legitimar a instituição da contribuição de seguridade social sobre pensionistas e servidores inativos da União.

É que esse preceito da Constituição, **longe** de impor ou de autorizar a incidência da contribuição de seguridade social sobre pensionistas e servidores inativos, **limitou-se a assegurar**, em favor daqueles que recebem proventos ou pensões, **o direito** à revisão dos respectivos valores "**na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade...**",



ADC 8-MC / DF

estendendo-lhes, ainda, "quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade...".

Vê-se, pois, que o art. 40, § 8º, da Constituição, ainda que impondo a cláusula de insuperabilidade do teto, estabeleceu uma **garantia** destinada a **preservar** o valor intrínseco dos proventos ou das pensões, **conferindo**, a pensionistas e a servidores inativos, **sem** qualquer correlação com os benefícios previdenciários a que estes fazem **jus**, o **mesmo** tratamento que a Carta Política, **em matéria de remuneração funcional**, dispensa aos servidores públicos em atividade.

Daí a **procedente** observação de SERGIO PINTO MARTINS ("Contribuições de Aposentados para a Previdência Social", in Repertório IOB de Jurisprudência nº 6/99 - Caderno 1, p. 198), a propósito da **mens constitutionis** subjacente à regra em questão:

"A Constituição estabelece vantagens para os inativos, mas não cria obrigações. Não prevê o **parágrafo 8º do artigo 40 da Constituição**, de acordo com a redação da Emenda Constitucional nº 20/98, obrigação para os inativos, de incidência de contribuições sobre os proventos dos inativos e pensionistas.

Se não fossem concedidos os mesmos benefícios aos inativos em relação aos segurados da ativa, o valor do benefício seria reduzido e iria minguar com o tempo."

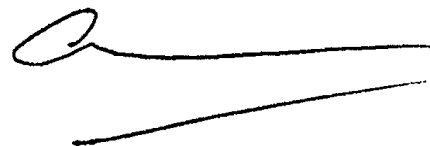
ADC 8-MC / DF

Essa mesma percepção do tema é revelada por KIYOSHI HARADA ("Contribuição Social dos Aposentados", in Repertório IOB de Jurisprudência n° 6/99 - Caderno 1, p. 196):

"Quanto à paridade de vencimentos e proventos, prevista no § 8º do art. 40 da CF, é sabido que aquela regra foi inserida para proteger os direitos dos aposentados ante a constatação, ao longo do tempo, de que os proventos da aposentadoria tornavam-se insignificantes e irrisórios. De fato, diversos cargos, nos quais se aposentavam os servidores, ficavam sem sofrer aumentos salariais, porque esses cargos, simplesmente, desapareciam por força das reclassificações, transformações etc., pleiteadas por servidores da ativa que, por estarem ligados à Administração, têm poder de pressão para direcionar a ação do Poder Público em prol de seus interesses. Assim, os proventos ficavam como que congelados. **Aí está a causa da inserção do princípio da isonomia de vencimentos e proventos**, desde a Constituição Federal de 1967, princípio esse reproduzido, com maior amplitude, pela Carta Política de 1988."

Não há, desse modo, a meu juízo, como estender, aos **inativos e aos pensionistas**, a condição de contribuintes da exação tributária instituída pela Lei n° 9.783/99, **especialmente** em face da regra que **concentrou**, nos "servidores públicos **titulares** de cargo efetivo" (CF, art. 40, § 12, na redação dada pela EC 20/98), a **sujeição passiva** em tema de contribuição de seguridade social.

Na realidade, tendo presentes as razões expostas - e ao contrário do que sustenta o Senhor Presidente da República -, não vejo como inferir, da norma inscrita no **caput** e no § 12 do art. 40



ADC 8-MC / DF

da Constituição, na redação dada pela EC 20/98, e da regra constante do art. 149, parágrafo único, da Carta Política, a conclusão de que a Lei Fundamental, ao assegurar, "aos servidores titulares de cargos efetivos, regime de caráter contributivo, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, está se referindo aos servidores ocupantes atuais de cargos públicos, como também aos que já ocuparam no passado esses cargos, os aposentados ou os beneficiários dos ex-servidores falecidos, os pensionistas" (fls. 76, item n. 22, das informações prestadas nos autos da ADI 2.010/DF).

Entendo, por isso mesmo, na linha do que venho de expor, que a instituição da contribuição pertinente à seguridade social, referentemente aos servidores inativos e aos pensionistas, ofende, de um lado, a cláusula constitucional da não-incidência (CF, art. 40, § 12, c/c o art. 195, II, na redação dada pela EC 20/98) e transgride, de outro, o princípio constitucional do equilíbrio atuarial (CF, art. 195, § 5º), evidenciando que essa exação, quanto a aposentados e a pensionistas, apresenta-se destituída da necessária causa suficiente, consoante observa, com inquestionável procedência, a ilustre Professora MISABEL DERZI ("Da Instituição de Contribuição Sobre os Proventos dos Servidores Inativos", in "Enfoque Jurídico", n. 2, p. 13 - Suplemento):



ADC 8-MC / DF

"Se o servidor já goza de aposentadoria, a meta constitucional permitida para a cobrança já foi alcançada, inexistente a despesa a ser custeada do ponto de vista do aposentado, pois os servidores públicos em atividade a financiam. Falta então o fundamento constitucional necessário e impostergável, que funda o exercício da competência da União."

Essa, também, é a **corretíssima** advertência que emerge da lição, **sempre autorizada**, de HUGO DE BRITO MACHADO ("**Contribuição Social dos Aposentados - Lei nº 9.783/99 - Inconstitucionalidades**", in Revista Dialética de Direito Tributário nº 45/85-95, 89/90 e 93/94):

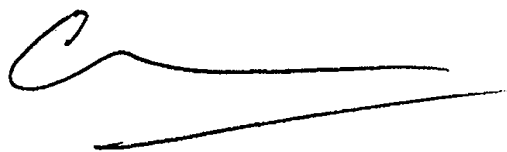
"**Não é razoável** pretender-se que alguém, depois de haver sido satisfeito no benefício a que tem direito, pela seguradora, venha a ser obrigado a pagar a esta, novamente, o mesmo prêmio que havia pago anteriormente.

Por isto é que o núcleo do fato gerador da contribuição de seguridade social alberga, como se disse, aquela condição própria do seguro. No caso pode-se dizer, com rigorosa propriedade, que se trata de um seguro contra a invalidez e a velhice. E assim é que a Constituição, ao definir o âmbito de incidência dessas contribuições, referiu-se ao trabalhador, que está na situação de precisar do seguro, posto que o seu sustento lhe é dado pelo trabalho.

Não se venha argumentar com a alteração que a Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu no art. 195 da Constituição Federal de 1988(...).

Assim, nos exatos termos do art. 195, da Constituição Federal de 1988, **somente** podem ser colhidos pelo legislador como sujeitos passivos da contribuição de seguridade social, no que importa ao assunto em exame, **os trabalhadores**.

.....
O aposentado evidentemente não presta serviços. Não é trabalhador, portanto, e assim não pode ser qualificado como sujeito passivo de contribuição de seguridade social.



ADC 8-MC / DF

Mesmo em face da redação dada ao art. 195, inciso II, da Constituição, pela Emenda 20/98, que se refere agora ao trabalhador e demais segurados da previdência social, **não há como se possa incluir o aposentado como sujeito passivo da contribuição de seguridade, pois, na verdade, ele não é segurado, mas beneficiário da seguridade social.**

Nem é trabalhador, posto que já não trabalha. Nem é segurado, posto que não mais está na condição de precisar do benefício da aposentadoria, da qual já está a desfrutar.

.....
Não se venha argumentar com o advento da Emenda Constitucional nº 20, que teria autorizado a instituição da questionada contribuição.

Na verdade tal Emenda **não contempla dita autorização.**" (grifei)

Vale ter presente, ainda, neste ponto, a argumentação deduzida na ADI 2.016/DF - que veiculou impugnação à Lei nº 9.783/99 -, fundada no reconhecimento de que **inocorre, quanto a inativos e a pensionistas, a necessária correlação entre custo e benefício, pois o regime contributivo, por sua natureza mesma, há de ser essencialmente retributivo, qualificando-se como constitucionalmente ilegítima, porque despojada de causa eficiente, a instituição de contribuição sem o correspondente oferecimento de uma nova retribuição, um novo benefício ou um novo serviço:**

"A Emenda nº 20, em dois momentos, fornece indicação clara de que em matéria de contribuição do segurado, o seu pagamento por um determinado número de anos **é condição necessária e suficiente para o aperfeiçoamento do direito à aposentadoria integral:** tanto o § 1º do art. 3º quanto o § 5º do art. 8º conferem imunidade contributiva ao segurado que, tendo já contribuído pelo tempo suficiente, permaneça em serviço.

A Lei nº 9.783/99 também assim o reconhece, ao conferir isenção de caráter idêntico. Todavia, merece registro enfático que, a título de estimular o retardamento do pedido de aposentadoria, a citada lei incorre em absurda e inexplicável contradição jurídica. Ao conceder a isenção (na verdade, estendendo, no tempo a imunidade que a Emenda nº 20 já outorgara) ficou reconhecido pelo legislador ordinário o que o constituinte já explicitara: afora o pressuposto combinado de idade, a contribuição por determinado número de anos é o quanto basta para aperfeiçoar o direito ao benefício. **Tendo contribuído por trinta e cinco anos**, nem um centavo se há de exigir do segurado, porque já pagou o que tinha de pagar; já quitou previamente o que lhe competia pagar e adquiriu o direito de reclamar, quando lhe aprouver, o **benefício da aposentadoria integral**. Ora, a Lei nº 9.783/99 reconhece que o segurado já cumpriu a sua parte - a condição necessária e suficiente - mas volta a **confiscar-lhe parte do benefício** quando finalmente ele se dispõe a usufruí-lo.

Existe estrita vinculação causal entre contribuição e benefício. A contribuição somente se explica e se justifica ante a perspectiva da sua retribuição em forma de benefício, assim como o benefício somente se torna direito mediante a prévia contribuição. São dois termos da mesma equação. Um não existe sem o outro. **Nem há contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição**. A cobrança de contribuição do aposentado fere essa lógica e subverte a vinculação causal, porque não há nenhuma perspectiva de benefício que lhe vá ser dada em contrapartida. A Lei nº 9.783, de 1999 trata, então, de cobrança sem causa eficiente.

Em um regime previdenciário contributivo, necessariamente, há correlação entre custo e benefício. Regime contributivo é, por definição, retributivo.

No regime anterior à Emenda nº 20, a contribuição não era pressuposto para obtenção do direito aos proventos. Os pressupostos limitavam-se ao cumprimento de tempo de serviço, idade ou invalidação. A contribuição, introduzida pela Emenda nº 3, de 1993, era como uma obrigação acessória e não, propriamente, um pressuposto para a concessão da aposentadoria. Com a Emenda nº 20, não há mais benesse do Estado. A prévia contribuição é requisito para a aquisição do direito. Uma vez adquirido justamente com base na contribuição,



ADC 8-MC / DF

o direito está protegido contra nova obrigatoriedade contributiva." (grifei)

Se é certo, portanto, que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (CF, art. 195, § 5º), não é menos exato que também não será lícito, sob uma perspectiva estritamente constitucional, instituir ou majorar contribuição para custear a seguridade social, sem que assista, àquele que é compelido a contribuir, o direito de acesso a novos benefícios ou a novos serviços.

Cabe ter presente, por isso mesmo, a decisão plenária proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento final da ADI 790/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO (RTJ 147/921-929), quando esta Suprema Corte, analisando a questão do equilíbrio atuarial e da necessária existência de causa suficiente como pressuposto de legitimação do aumento da contribuição destinada ao custeio da seguridade social, expendeu irrepreensível magistério sobre a matéria:

"Contribuição social. Majoração percentual. Causa suficiente. Desaparecimento. Conseqüência. Servidores públicos federais. O disposto no artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual 'nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio', homenageia o equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador da correlação entre, de um lado,

ADC 8-MC / DF

contribuições e, de outro, benefícios e serviços. O **desaparecimento** da causa da majoração do percentual implica o conflito da lei que a impôs com o texto constitucional...". (grifei)

É por essa razão que se sustentou, extensamente, na ADI 2.010/DF, a ocorrência de **violação** ao princípio do equilíbrio atuarial (CF, art. 195, § 5º), para, em função dos fundamentos expostos, e no que se refere aos **aposentados e aos pensionistas, argüir-se** a inconstitucionalidade material da Lei nº 9.783/99 (fls. 13/18 - dos autos da ADI 2.010/DF):

"A Carta Política de 1988, ao tempo em que **não permite** a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício sem a correspondente fonte de custeio, **também veda** a instituição ou a majoração de contribuições para o sistema previdenciário sem o aumento do valor ou das formas dos benefícios, em suma, **sem** uma causa atuarial suficiente. De conseguinte, **por força da interpretação do art. 195, § 5º, da CF/88, não se pode aumentar a fonte de custeio sem a respectiva majoração do benefício (...).**

.....
No caso vertente, não se deu qualquer forma de **majoração, criação ou extensão de benefícios aos aposentados e pensionistas vinculados ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos Federais.** Muito pelo contrário, com a promulgação das Emendas Constitucionais nºs 19 e 20, houve uma restrição de valores, prevendo-se, expressamente, a incidência dos limites de teto de remuneração, proibição de acúmulo de proventos e remunerações, alteração dos critérios para a aquisição dos direitos, como a substituição do 'tempo de serviço' pelo 'tempo de contribuição' e o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria. Neste contexto, assiste-se a uma **restrição de benefícios e do acesso à previdência social pelos servidores federais, demonstrando-se, desse modo, a inexistência** de causa suficiente para a criação das

ADC 8-MC / DF

contribuições a cargo dos servidores **aposentados** e dos **pensionistas**.

Consoante regulamentação da Constituição, o sistema de seguridade social dos servidores públicos federais será financiado pela União e pelas contribuições dos próprios servidores, de tal modo que, ao cabo da sua vida funcional, completado o tempo de serviço ou de contribuição necessários à aposentadoria, o servidor deve ter acumulado um total de contribuições que seja suficiente para custear sua aposentadoria ou a pensão dos seus dependentes.

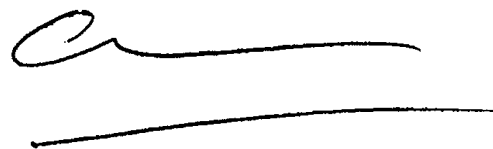
Com vistas a esse equilíbrio é que o Legislador, por iniciativa do próprio Poder Executivo, estipulou as alíquotas de contribuição, com as quais os servidores públicos, durante longos 35 anos, contribuíram para o sistema de previdência. É, pois, de reconhecer-se e de aceitar-se que os valores das contribuições eram e são suficientes para o custeio das aposentadorias de cada servidor (...).

Como se vê, não existe causa suficiente para a instituição das alíquotas a cargo dos aposentados e dos pensionistas do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos, que não tiveram qualquer forma de criação, majoração ou extensão de benefícios, não se admitindo que sejam convocados a contribuir (...).

Exsurge, pois do desrespeito ao citado artigo 195, § 5º, inconstitucionalidade da íntegra da lei impugnada."

Há, ainda, um outro aspecto - pertinente à alegada inconstitucionalidade material da Lei nº 9.783/99 - que diz respeito ao tema da **majoração** das alíquotas da contribuição para a seguridade social, **especialmente** se se considerar a questão na perspectiva da **escala de progressividade** instituída no art. 2º do diploma legislativo ora questionado.

Cabe reconhecer que não assiste, ao contribuinte, o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise a obstar o



ADC 8-MC / DF

aumento dos tributos, a cujo conceito se subsumem as contribuições sociais, como as contribuições pertinentes à seguridade social (RTJ 143/313-314 - RTJ 143/684 - RTJ 149/654), desde que respeitadas, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que regem, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva.

Como qualquer outro tributo, essa espécie tributária - a contribuição para a seguridade social -, é passível, em tese, de majoração.

Nem se diga que a instituição e a majoração da contribuição de seguridade social transgrediriam a garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos.

É que - como se sabe - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos, embora irredutíveis, expõem-se, no entanto, à incidência dos tributos em geral (alcançadas, desse modo, as contribuições para a seguridade social), mesmo porque, em tema de tributação, há que se ter presente a cláusula inscrita no art. 37, XV, e no art. 150, II, ambos da Constituição.

ADC 8-MC / DF

Na realidade, a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal - **especialmente** quando a garantia da irredutibilidade de vencimentos **representava** prerrogativa exclusiva dos magistrados - **sempre** se orientou no sentido de **reconhecer** a **plena** legitimidade constitucional da **incidência** das contribuições previdenciárias (RTJ 83/74 - RTJ 109/244).

Mais recentemente, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao examinar** essa **específica** questão em face da **majoração** das alíquotas referentes à contribuição para a seguridade social incidente sobre a remuneração mensal do servidor público federal em atividade, **repeliu a arguição** de ofensa à cláusula constitucional da irredutibilidade, **nos termos** assim expostos **no voto vencedor** do eminente Min. MARCO AURÉLIO, Relator da **ADI 790/DF** (RTJ 147/921, 925):

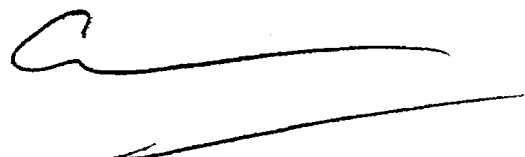
"Da irredutibilidade dos vencimentos.

Também aqui não se tem como cogitar da transgressão ao artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, no que majoradas as alíquotas da contribuição social. No próprio dispositivo em que se diz da intangibilidade dos vencimentos registra-se também a circunstância de a remuneração (gênero) estar sujeita ao teor não só dos artigos 37, incisos XI e XII, 153, III, e 153, § 2º, i, como também do artigo 150, inciso II e, neste último, tem-se a previsão constitucional sobre a incidência dos tributos, ficando alcançadas, assim, as contribuições sociais." (grifei)

ADC 8-MC / DF

Em suma: a garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade **não se reveste** de caráter absoluto. **Expõe-se**, por isso mesmo, às **derrogações** instituídas pela **própria** Constituição da República, que **prevê**, relativamente ao subsídio e aos vencimentos "dos ocupantes de cargos e empregos públicos" (CF, art. 37, XV), a **incidência** de tributos, **legitimando-se**, desse modo, **quanto** aos servidores públicos **ativos**, a exigibilidade das contribuições para a seguridade social, **mesmo porque**, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política.

Sustenta-se, ainda, que o legislador comum **não** poderia, **fora** das hipóteses **taxativamente** indicadas no texto da Carta Política, valer-se da **progressividade** na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida pelos servidores públicos em atividade, **pois**, tratando-se de matéria sujeita a **estrita** previsão constitucional (CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II), **inexistiria** **espaço de liberdade decisória** para o Congresso Nacional instituir a regra constante do art. 2º da Lei nº 9.783/99, **que consagrou**, no tema, **as alíquotas progressivas**.



ADC 8-MC / DF

Esse argumento parece assumir o relevo que se lhe empresta nesta causa e nas demais ações diretas em que se discute a constitucionalidade da Lei nº 9.783/99.

Não ignoro, contudo, que, em sentido contrário e a propósito do tema, existe entendimento doutrinário de que a **progressividade** das alíquotas, **independentemente** de previsão constitucional, **é aplicável** aos tributos em geral (notadamente aos impostos), eis que a estrutura progressiva das alíquotas **tende a concretizar a exigência** de justiça fiscal e a conferir **efetividade** ao princípio da igualdade tributária (ELIZABETH NAZAR CARRAZZA, "IPTU e Progressividade - Igualdade e Capacidade Contributiva", p. 104, 1992, Juruá; RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, "IPTU Progressivo", in Revista de Direito Tributário n. 43/166; ROQUE ANTONIO CARRAZZA, "Curso de Direito Constitucional Tributário", p. 65/66, item n. 8, 11ª ed., 1998, Malheiros; REGINA HELENA COSTA, "Princípio da Capacidade Contributiva", p. 92/93, 1993, Malheiros, v.g.).

Cabe relembrar, neste ponto, na linha dessa orientação doutrinária, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento final da ADI 790/DF, entendeu que a instituição de **alíquotas progressivas**, para efeito de cobrança da contribuição de seguridade social devida



ADC 8-MC / DF

pelos servidores federais em atividade, **não transgredia** o texto da Constituição da República.

Este é o teor da ementa, **no ponto** em que consubstancia o julgamento ora mencionado:

"Contribuição social. Servidores públicos. A norma do artigo 231, § 1º da Lei nº 8.112/90 não conflita com a Constituição Federal no que dispõe que 'a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgão e entidades, será fixada em lei'."

(RTJ 147/921, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - grifei)

Na realidade, como **então** acentuou o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em voto proferido no julgamento final da **ADI 1.425/PE**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO (ocasião em que se declarou a inconstitucionalidade de lei estadual, por ofensa ao art. 7º, IV, da Carta Política), **que a alíquota progressiva** tende "a realizar a equidade, num campo, como o das contribuições sociais, que se rege pelo princípio da solidariedade".

Tratava-se, **então**, de diploma legislativo, que, para instituir a **progressividade** de alíquotas referentes à contribuição mensal dos servidores públicos locais para o custeio do sistema previdenciário estadual, vinculou-as, **indevidamente**, ao salário mínimo, **vulnerando**, desse modo, o art. 7º, IV, da Constituição.



ADC 8-MC / DF

Vê-se, desse modo, que esta Corte já admitiu a possibilidade constitucional da instituição de alíquotas progressivas em tema de contribuição para a seguridade social.

É verdade, porém, que essas decisões foram proferidas antes da promulgação da EC 20/98 que introduziu, no art. 195, § 9º, da Carta Política, regra que, embora admitindo "alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas", para efeito de custeio da seguridade social, vinculou-as, de um lado, às contribuições sociais devidas pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada (CF, art. 195, I), e, de outro, estabeleceu que seriam fixadas "em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra", num quadro normativo absolutamente inaplicável à Administração Pública e aos servidores estatais.

Essa modificação do texto constitucional, precisamente por importar em sensível inovação do quadro normativo, assume relevo indiscutível, circunstância esta que impõe detida reflexão sobre o argumento de inconstitucionalidade invocado contra a validade jurídica do art. 2º da Lei nº 9.783/99.

Mesmo que se possa admitir, no entanto, a legitimidade constitucional da instituição de alíquotas progressivas pertinentes à contribuição da seguridade social devida pelo servidor público em



ADC 8-MC / DF

atividade, ainda assim a escala de progressividade constante do art. 2º da Lei nº 9.783/99 vulneraria o art. 150, IV, da Constituição, que veda, ao Poder Público, a utilização do tributo com efeito de confisco.

O Senhor Presidente da República, autor da presente ação declaratória, para afastar o alegado efeito confiscatório, assim argumentou (fls. 76/77 - autos da ADI 2.010/DF):

"É equivocada a concepção de que o aumento das alíquotas das contribuições do regime previdenciário próprio da União teria efeito confiscatório.

Primeiro porque a Constituição, no inciso IV do art. 150, veda a utilização de tributo com efeito de confisco, e usa o termo tributo no singular, referindo-se a cada tributo isoladamente, e não a totalidade dos tributos existentes no País, de modo que não é correto, para efeito de se verificar se o tributo seria confiscatório ou não, o exame de toda a carga tributária do País.

Se assim fosse possível, qual dos tributos dentre os vigorantes no País seria inconstitucional? o último deles, o que tivesse maior alíquota, o que representasse mais economicamente em face da base de cálculo, enfim a subjetividade do exame seria totalmente inadequada.

Segundo, estou em que um determinado tributo é confiscatório quando ele abarca toda a renda, ou todo o bem sobre a qual ou sobre o qual deveria incidir a norma de tributação razoável.

O Professor SACHA CALMON NAVARRO COELHO, em palestra sobre os 'Princípios Constitucionais Tributários', publicada na Revista de Direito Tributário 48/76 explica o real sentido do princípio constitucional do não-confisco: 'O princípio do não confisco significa, em última análise, que a tributação não pode ser tanta que absorva a coisa ou a renda, porque isso significa absorver a própria fonte da tributação. Se eu ganho 100 milhões e devo pagar



ADC 8-MC / DF

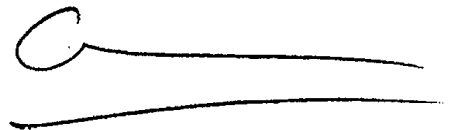
100 milhões eu fico confiscado. Se eu tenho uma propriedade imobiliária que vale 10 milhões e o imposto é de 10 milhões, eu fico confiscado através do tributo. Na verdade, o confisco tributário significa essa absorção tributária do patrimônio ou renda'.

.....
No caso vertente, não há de se falar em efeito confiscatório das alíquotas da contribuição, pois estas, mesmo a mais elevada, não destroem todo o vencimento, nem todo o provento, não sendo obstáculo para a sobrevivência digna da pessoa humana, muito pelo contrário, o acréscimo progressivo de alíquotas visa a assegurar o equilíbrio entre o custeio e os gastos da previdência social do setor público federal, **garantindo-se a sobrevivência do sistema, de modo a viabilizar o financiamento tanto aos atuais inativos quanto aos futuros.**" (grifei)

Não obstante as ponderações feitas, entendo que possui inquestionável relevo jurídico a arguição de que as alíquotas progressivas instituídas pelo art. 2º da Lei nº 9.783/99 - especialmente porque agravadas pelo ônus resultante do gravame tributário representado pelo imposto sobre a renda das pessoas físicas - **revestir-se-iam** do efeito confiscatório vedado pelo art. 150, IV, da Constituição.

Impõe-se considerar, neste ponto, a alegação deduzida por aqueles - como os autores da ADI 2.016/DF - que impugnam esse específico aspecto da questão:

"A nítida noção de **confisco**, no caso, emerge, também, do valor da exação. Por sua indisfarçável natureza de tributação adicional da renda ela deve ser somada ao imposto de renda pessoa física. Verifica-se então que, na maioria dos casos, nada menos que



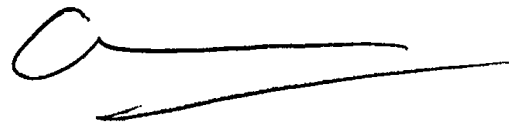
entre 31% e 41% do valor da remuneração serão descontados. Para isso, bastará que o servidor tenha remuneração superior a R\$ 3.500,00, e já sofrerá redução em seu valor bruto para cerca de R\$ 2.400,00. Caso sua renda bruta seja de mais de R\$ 5.300,00, sua remuneração líquida será reduzida para R\$ 3.780,00, ou seja, perderá 36% de sua renda. Caso perceba o teto de remuneração previsto na Emenda Constitucional nº 19/98 - R\$ 12.700,00 - sua remuneração sofrerá um decréscimo de 41%, restando-lhe o líquido de R\$ 7.435,00.

.....
A natureza confiscatória vem sendo já reconhecida por decisões várias da Justiça Federal e do próprio Supremo Tribunal Federal, e.g. liminar concedida pelos Ministros Maurício Corrêa e Carlos Velloso em mandados de segurança impetrados por inativos de seu quadro de pessoal.

.....
A existência do apontado confisco se mostra ainda mais grave em face de seus efeitos perversos, vez que, de fato, impedirá que o servidor planeje o seu futuro, ou que possa reservar parte de sua renda para a melhoria da sua condição de vida (...).

É relevante, ainda, trazer à colação a lição de MISABEL ABREU MACHADO DERZI, segundo a qual 'a capacidade econômica de contribuir para as despesas do Estado é aquela que se define após a dedução dos gastos necessários à aquisição, produção e manutenção da renda e do patrimônio, assim como do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família' (in **O princípio da igualdade no direito tributário**, Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, vol. 1, Belo Horizonte, 1994, p. 199). **A capacidade econômica é pressuposto do princípio que veda utilizar tributo com efeito de confisco, de modo a que seja limitada a capacidade impositiva do Estado e a lei faça justiça tributária, criando deveres iguais para todos, mas informados pela razoabilidade, o que não foi observado pela Lei nº 9.783/99.**" (grifei)

Sustenta-se, por isso mesmo, que o art. 2º da Lei nº 9.783/99, ao estabelecer a cláusula de progressividade das alíquotas pertinentes à contribuição para a seguridade social,



ADC 8-MC / DF

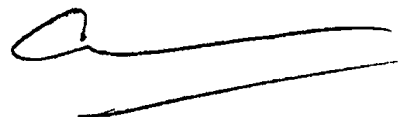
incidiu na vedação a que se refere o art. 150, IV, da Constituição, **que impede** o Poder Público de utilizar tributos - **quaisquer** tributos, **como o são as contribuições em causa** - com efeito confiscatório.

É por tal razão que se impugnou, naqueles processos, a validade jurídico-constitucional da Lei nº 9.783/99, **sustentando-se** a ocorrência, no caso, **de verdadeiro confisco dos rendimentos** dos servidores públicos contribuintes.

É irrecusável, a meu juízo, como precedentemente assinalei, a **plausibilidade jurídica** da tese **que extrai**, dos argumentos expostos, a **ocorrência do efeito confiscatório proibido pelo texto constitucional**.

Sabemos todos que o ordenamento normativo vigente no Brasil, **ao definir** o estatuto dos contribuintes, proclamou, **em favor** dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal do Estado, uma importante **garantia** fundamental que impõe, **em sede constitucional**, aos entes públicos dotados de competência impositiva, expressiva **limitação** ao seu poder de tributar.

Essa garantia reflete-se na **vedação**, que, destinada à União Federal, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos




ADC 8-MC / DF

Municípios, **proíbe-lhes** a utilização do tributo "**com efeito de confisco**" (CF, art. 150, IV).

Revela-se evidente, desse modo, a meu juízo, que o "quantum" **excessivo** dos tributos, desde que **irrazoavelmente** fixado em valor que **comprometa** o patrimônio e a renda ou **ultrapasse** o limite da capacidade econômica do contribuinte, **incide** na proibição constitucional, hoje **expressamente** inscrita no art. 150, IV, da Carta Política, **que veda** a utilização de prestações tributárias com efeito confiscatório, consoante **ênfatizado** pela doutrina (IVES GANDRA MARTINS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. VI, tomo I, p. 161-165, 1990, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 3/101-102, 1994, Saraiva; ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, "Curso de Direito Constitucional Tributário", p. 210, 5ª ed., 1993, Malheiros, v.g.) e **acentuado** pela própria jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (RTJ 33/647, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI - RTJ 44/661, Rel. Min. EVANDRO LINS - RTJ 73/548, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO - RTJ 74/319, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE - RTJ 78/610, Rel. Min. LEITÃO DE ABREU - RTJ 96/1354, Rel. Min. MOREIRA ALVES, p. ex.).

Cumpre destacar, neste ponto, a **correta** observação de LUIZ EMYGDIO F. DA ROSA JR. ("Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário", p. 320, item n. 14, 10ª ed., 1995, Renovar), cujo



ADC 8-MC / DF

magistério, ao analisar o princípio constitucional que veda a utilização do tributo com efeito confiscatório, **ressalta:**

"A vedação do tributo confiscatório decorre de um outro princípio: o poder de tributar deve ser compatível com o de conservar e não com o de destruir. Assim, tem efeito confiscatório o tributo que não apresenta as características de razoabilidade e justiça, sendo, assim, igualmente atentatório ao princípio da capacidade contributiva." (grifei)

É certo que a norma inscrita no art. 150, IV, da Constituição encerra uma **cláusula aberta**, veiculadora de um conceito jurídico indeterminado, **reclamando**, em consequência, que os Tribunais, **na ausência** de "uma diretriz objetiva e genérica, aplicável a todas as circunstâncias" (ANTÔNIO ROBERTO SAMPAIO DÓRIA, "Direito Constitucional Tributário e Due Process of Law", p. 196, item n. 62, 2ª ed., 1986, Forense), **procedam** à avaliação dos **excessos** eventualmente praticados pelo Estado, **tendo em consideração** as limitações que derivam do **princípio da proporcionalidade**.

É irrepreensível, sob esse aspecto, o magistério de RICARDO LOBO TORRES ("Curso de Direito Financeiro e Tributário", p. 56, 2ª ed., 1995, Renovar), **verbis:**

"A vedação de tributo confiscatório, que erige o status negativus libertatis, se expressa em cláusula aberta ou conceito indeterminado. Inexiste possibilidade prévia de fixar os limites quantitativos para a cobrança, além dos quais se caracterizaria o confisco, cabendo ao critério prudente do juiz tal

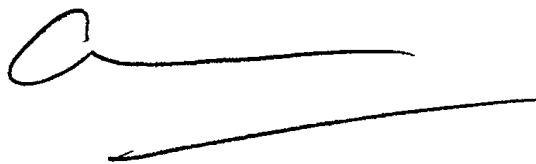
ADC 8-MC / DF

aferição, que deverá se pautar pela razoabilidade. A exceção deu-se na Argentina, onde a jurisprudência, em certa época, fixou em 33% o limite máximo da incidência tributária não-confiscatória."

Nem se diga que se revelaria inviável, em sede de controle normativo abstrato, indagar-se do caráter confiscatório de determinado tributo.

É que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a questão da tributação confiscatória, no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADI 1.075/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decidiu, contra o meu voto, pela possibilidade de efetuar a fiscalização abstrata de constitucionalidade dessa anômala situação jurídico-tributária, cuja ocorrência traduz inaceitável excesso de poder por parte do aparelho estatal.

A Constituição da República, ao disciplinar o exercício do poder impositivo do Estado, subordinou-o a limites insuperáveis, em ordem a impedir que fossem praticados, em detrimento do patrimônio privado e das atividades particulares e profissionais lícitas, excessos que culminassem por comprometer, de maneira arbitrária, o desempenho regular de direitos que o sistema constitucional reconhece e protege.



ADC 8-MC / DF

Como observei anteriormente, **não há** uma definição constitucional de confisco em matéria tributária. Trata-se, na realidade, de um **conceito aberto**, a ser formulado pelo juiz, **com apoio em seu prudente critério**, quando chamado a resolver os conflitos entre o Poder Público e os contribuintes.

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

Dentro dessa perspectiva, entendo que se **evidencia** o caráter confiscatório, **vedado** pelo texto constitucional, **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.



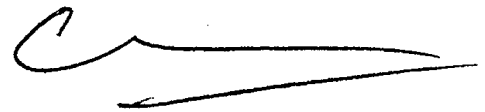
ADC 8-MC / DF

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

Daí a advertência de SACHA CALMON NAVARRO COELHO ("Curso de Direito Tributário Brasileiro", p. 253, item n. 6.28, 1999, Forense), cujo magistério - ao ressaltar que a vedação do confisco atua como **limitação constitucional** ao poder de graduar a tributação - **ênfatiza** que, **em sede de estrita fiscalidade**, "o princípio do não-confisco tem sido utilizado também para fixar padrões ou patamares de tributação tidos por suportáveis (...) ao sabor das conjunturas mais ou menos adversas que estejam se passando. Neste sentido, o princípio do não-confisco se nos parece mais com um princípio da razoabilidade da tributação...".

Cabe invocar, neste ponto, **histórico** precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 18.331/SP, Rel. Min. OROSIMBO NONATO (RF 145/164):

"O poder de taxar não pode chegar à desmedida do poder de destruir, uma vez que aquele somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade. É um poder, cujo exercício não deve ir até o abuso, o excesso, o desvio,




ADC 8-MC / DF

sendo aplicável, ainda aqui, a doutrina fecunda do 'détournement de pouvoir'. Não há que estranhar a invocação dessa doutrina ao propósito da inconstitucionalidade, quando os julgados têm proclamado que o conflito entre a norma comum e o preceito da Lei Maior pode se acender não somente considerando a letra, o texto, como, também, e principalmente, o espírito e o dispositivo invocado.

- O imposto, ainda que imodesto, é exigível, **a não ser que aniquile a atividade particular.**" (grifei)

Tenho para mim, portanto, **assentadas** essas premissas de ordem conceitual, e em face da escala de progressividade definida no art. 2º da Lei nº 9.783/99, que 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.

Daí a advertência - que cumpre ser considerada - feita por IVES GANDRA MARTINS ("Comentários à Constituição do Brasil", vol. 6, tomo I/161-162, 1990, Saraiva):



ADC 8-MC / DF

"Não é fácil definir o que seja confisco, entendendo eu que, sempre que a **tributação agregada** retire a capacidade de o contribuinte se sustentar e se desenvolver (ganhos para suas necessidades essenciais e ganhos superiores ao atendimento destas necessidades para reinvestimento ou desenvolvimento), **estar-se-á perante o confisco.**

Na minha especial maneira de ver o confisco, não posso examiná-lo a partir de **cada** tributo, mas da **universalidade** de toda a carga tributária incidente sobre **um único** contribuinte.

Se a **soma** dos **diversos** tributos incidentes representa carga que **impeça** o pagador de tributos de viver e se desenvolver, **estar-se-á perante carga geral confiscatória**, razão pela qual todo o sistema terá que ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão.

Há, pois, um tributo confiscatório e um sistema confiscatório decorrencial. A meu ver, a Constituição **proibiu** a ocorrência dos dois, **como proteção ao cidadão.**" (grifei)

Também revela **idêntica** percepção sobre esse tema, sustentando que se deve examinar o **efeito confiscatório** em função da **globalidade** dos tributos exigíveis, o eminente Professor HUGO DE BRITO MACHADO ("**Curso de Direito Tributário**", p. 33, item n. 5.6, 13ª ed., 1998, Malheiros), **que expõe** autorizado magistério na análise dessa questão:

"A Constituição Federal estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito de confisco (...).

Cabe ao Judiciário dizer quando um tributo é confiscatório. A regra constitucional, no mínimo, deu ao Judiciário mais um instrumento de controle da voracidade fiscal do Governo (...).

O **caráter confiscatório** do tributo há de ser avaliado em função do sistema, vale dizer, **em face da**



ADC 8-MC / DF

**carga tributária resultante dos tributos em conjunto.”
(grifei)**

Em suma, Senhor Presidente, **também** quanto ao aspecto ora mencionado (**efeito confiscatório** resultante da norma inscrita no art. 2º da Lei nº 9.783/99), tenho por **consistentes** e extremamente **relevantes** os fundamentos **contrários** à pretensão ora deduzida pelo autor da **presente** ação declaratória de constitucionalidade.

Devo assinalar, neste ponto, que, **mesmo** que se pudesse recusar plausibilidade jurídica à arguição de desrespeito ao princípio da não-confiscatoriedade (o que se alega por mero favor dialético), **ainda assim** assumiria relevo a tese de que a norma consubstanciada no art. 2º da Lei nº 9.783/99 **teria** incidido no vício de inconstitucionalidade material, **pois** o objetivo visado pelo Poder Público, **com a vigência temporária** das alíquotas progressivas, **evidencia** um claro desvio de finalidade quanto ao produto da arrecadação da contribuição de seguridade social, destinado, em grande parte, a cobrir **deficit** passado (financiamento dos **atuais** inativos, como **expressamente** reconhecido **pelo** Presidente da República, **nas informações** prestadas na ADI 2.010/DF, e, **também**, no próprio texto da petição inicial com que ajuizou a presente ação declaratória de constitucionalidade), circunstância esta que, por si só, basta para revelar a **inaceitável descaracterização** da função constitucional inerente a essa modalidade tributária.

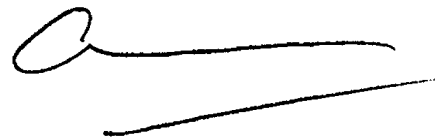


ADC 8-MC / DF

A **contribuição de seguridade social**, como acentuei em passagem anterior deste voto, **não só se qualifica** como modalidade autônoma de tributo (RTJ 143/684), como, também, **representa** espécie tributária essencialmente **vinculada** ao financiamento da seguridade social, em função de **específica** destinação constitucional (RTJ 149/654).

Se, por efeito de norma legal (como a de que ora se cuida), incide fator, que, **longe de concretizar** essa finalidade de ordem constitucional, **culmina** por destinar, o produto da arrecadação dos **adicionais** a que alude o art. 2º da Lei nº 9.783/99, a objetivo **diverso** - objetivo este consistente **na redução do desequilíbrio** das contas previdenciárias, **com a conseqüente exoneração**, ainda que de forma limitada, **do dever constitucional** da União Federal **de contribuir** para o custeio da previdência social dos pensionistas e dos inativos do serviço público federal -, **resulta evidente** que a contribuição em causa **restará comprometida** na específica destinação indicada no texto da própria Carta Política.

É que, decididamente, **não se reveste** da natureza de contribuição de seguridade social a exação tributária que tenha por finalidade satisfazer encargos, que, como as pensões e as aposentadorias de servidores públicos, constituem **típicas** despesas



ADC 8-MC / DF


de pessoal, custeadas, em parte, pelas contribuições dos próprios servidores e, na parte remanescente, pela União Federal, mediante recursos decorrentes da arrecadação **de impostos**.

A vigência temporária desses adicionais, além de **não** implicar concessão **adicional** de **outras** vantagens, benefícios ou serviços aos pensionistas e aos servidores aposentados - **rompendo**, em consequência, o **necessário** equilíbrio atuarial que **deve** existir entre contribuições e benefícios (RTJ 147/921) - **constitui** a mais expressiva **evidência** de que se **visa**, com a arrecadação desse **plus**, ao aumento da receita da União, em ordem a viabilizar o pagamento de encargos cuja satisfação **somente** pode resultar da arrecadação **de impostos**.

Todos esses aspectos **demonstram**, a meu juízo, que a norma inscrita no art. 2º da Lei nº 9.783/99, **além** do **gravíssimo** aspecto concernente ao efeito confiscatório que dela decorre, **importa em descaracterização** da destinação constitucional a que se acha **especificamente** vinculada a contribuição de seguridade social.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente.

E, ao fazê-lo, **desejo** observar, na **mesma** linha das considerações que expus, **quando** do julgamento do pedido de medida



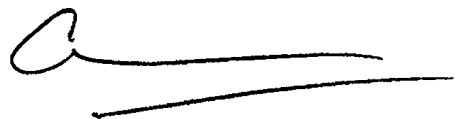
ADC 8-MC / DF

cautelar na ADI 2.010/DF, de que sou Relator, **que não desconheço** as graves distorções e a séria crise que afetam, **dramaticamente**, o sistema previdenciário nacional.

Também não ignoro que se **impõe**, a todos - **cidadãos e governantes** - o dever de buscar, **em atenção** ao princípio da solidariedade social e em face da necessidade de realização do bem comum, a superação dos obstáculos que impedem a construção de uma sociedade efetivamente justa.

A realização dessa tarefa, contudo, **não pode** ser efetivada **sem que se respeitem**, com estrita fidelidade, os valores delineados e as limitações impostas no texto da Constituição da República. **Argumentos de necessidade**, por mais respeitáveis que possam ser, **não devem** prevalecer, **jamais**, sobre o império da Constituição. **Razões de Estado**, por sua vez, **não podem ser invocadas** para legitimar o **desrespeito e a afronta** a princípios e a valores essenciais **que informam** o nosso sistema de direito constitucional positivo (AI 234.163-AgR/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Impõe-se advertir, com apoio em **autorizado** magistério doutrinário (EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La lucha contra las inmunidades del poder", 3ª ed., 1983, Editorial Civitas, Madrid), que as **razões de Estado** - quando invocadas como argumento de



ADC 8-MC / DF

sustentação das pretensões do Poder Público - **representam** expressão de um **perigoso** ensaio destinado a submeter, **à vontade do Príncipe**, a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, **comprometendo**, desse modo, a **idéia** de que o **exercício** do poder estatal, **quando** praticado sob a égide de um regime democrático, está **permanentemente** exposto à **fiscalização** de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e Tribunais.

O Supremo Tribunal Federal, **por mais de uma vez**, teve o ensejo de **repelir** esse argumento de ordem política (RTJ 164/1145-1146, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **por entender** que a invocação das **razões de Estado** - além de **deslegitimar-se** como fundamento **idôneo** de justificação de medidas legislativas - **representaria**, por efeito das **gravíssimas** conseqüências provocadas por seu eventual acolhimento, uma **ameaça inadmissível** às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, **culminando** por introduzir, no sistema de direito positivo, um **preocupante** fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica:

"Motivos de ordem pública ou razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade - não podem ser invocados para



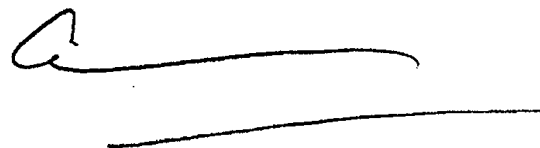
ADC 8-MC / DF

viabilizar o **descumprimento** da própria Constituição (...)."
(RE 250.590-AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Se, em determinado momento histórico, circunstâncias de fato ou de direito **sugerem** ou **reclamam** a **alteração** da Constituição, **em ordem** a conferir-lhe um sentido de maior contemporaneidade, **ajustando-a**, desse modo, a **novas** exigências ditadas por necessidades políticas, sociais ou econômicas, **que se promovam**, então, **mudanças** no texto da Lei Fundamental, **observando-se**, no entanto, as limitações e o processo de reforma nela própria estabelecidos.

Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. **Nada recompõe** os gravíssimos efeitos que derivam do **gesto de infidelidade** ao texto da Lei Fundamental, como **adverte** KONRAD HESSE ("A Força Normativa da Constituição", p. 22, 1991, Fabris Editor).

É que uma Constituição **democrática** - muito mais do que um estatuto de organização do poder e de garantia das liberdades públicas - **reveste-se** de alta significação emblemática, pois representa a expressão mais intensa do processo de transformação histórica da sociedade e do Estado, nela concentrando-se o **modelo legitimador** das práticas governamentais e do exercício dos direitos, garantias e deveres individuais e coletivos.



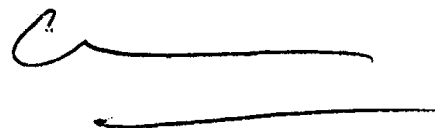
ADC 8-MC / DF

A **defesa** da Constituição **não** se expõe, **nem** deve submeter-se, por isso mesmo, a **qualquer** juízo de oportunidade ou de conveniência, **muito menos** a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes com a Constituição **há de ser**, necessariamente, **uma relação de respeito**.

O Supremo Tribunal Federal - que é o **guardião** da Constituição, por expressa **delegação** do Poder Constituinte - **não** pode renunciar ao exercício desse encargo, **pois**, se a Suprema Corte **falhar** no desempenho da **gravíssima** atribuição que lhe foi outorgada, a **integridade** do sistema político, a **proteção** das liberdades públicas, a **estabilidade** do ordenamento normativo do Estado, a **segurança** das relações jurídicas e a **legitimidade** das instituições da República restarão **profundamente** comprometidas.

O **inaceitável** desprezo pela Constituição **não** pode **converter-se** em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional.

Tendo presentes as razões expostas, e **considerando**, sobretudo, a existência de **precedente** firmado pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **nó** julgamento do pedido de medida cautelar

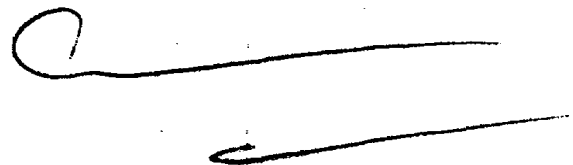


ADC 8-MC / DF

formulado na ADI 2.010/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **não vejo** como acolher, **em sua integralidade**, a postulação de ordem cautelar deduzida pelo autor desta ação declaratória de constitucionalidade.

Assim sendo, tendo em consideração a diretriz fixada na ADC 4/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, **defiro**, em parte, o pedido de medida cautelar, **para**, em caráter vinculante, com eficácia **erga omnes** e com efeito **ex nunc**, **reconhecer** a legitimidade constitucional **somente** da contribuição de seguridade social **devida** pelos servidores públicos civis **em atividade** (alíquota de 11% - art. 1º da Lei nº 9.783/99), **suspendendo**, provisoriamente, **até final** julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade - e **apenas** quanto aos processos, individuais ou coletivos, **em cujo âmbito** se haja instaurado controvérsia constitucional em torno da exigibilidade, aos servidores **ativos**, da contribuição em referência (alíquota de 11% a que alude o art. 1º da Lei nº 9.783/99) - **a prolação** de decisões liminares, cautelares ou de mérito **e a concessão** de tutela antecipada, **sustando**, ainda, os **efeitos futuros** inerentes a decisões **anteriormente** proferidas (**excluídas** as decisões de mérito com trânsito em julgado) **e a tutelas** antecipatórias **já** concedidas.

É o meu voto.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(S/ PRELIMINAR)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Senhor Presidente, também acompanho o voto do eminente Relator, com ressalva do meu ponto de vista exposto no precedente.

* * * * *

emo

Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 8-8 DISTRITO FEDERAL

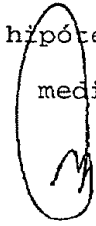
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, após a apreciação do pedido de medida acauteladora na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, passei a refletir sobre o tema, considerada, até mesmo, a reação da magistratura de primeira instância, que não assimilou bem a liminar concedida por esta Corte, observados os parâmetros da própria Carta da República.

Conhecemos a liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade. E a razão de ser do dispositivo, que é constitucional - alínea "p" do inciso I do artigo 102 -, outra não é senão a de proteger a Carta da agressividade da lei. Suspende-se, portanto, a eficácia da lei.

Em 1993, inseriu-se na Constituição Federal mais um meio de controle concentrado de constitucionalidade. Previu-se, de forma até mesmo alargada, presentes os parâmetros da ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade. Então - e o legislador constituinte reformador poderia ter dado esse passo -, deixou-se de aditar a letra "p" do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal. Não se aludiu, expressamente, à hipótese de, na declaratória de constitucionalidade, deferir-se medida



*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

acauteladora. E talvez isso decorrera até mesmo da ordem natural das coisas, porque é muito difícil conceber uma liminar na declaratória de constitucionalidade sem sair do controle concentrado, sem mesclá-lo com o difuso. Não veio à balha o preceito - e o silêncio aqui se mostrou eloqüente -, a obstaculizar a possibilidade de esta Corte vir a construir jurisprudencialmente e admitir o deferimento de liminar em declaratória de constitucionalidade. Mais do que isso: a liminar, como proposto pelo nobre relator, como consagrado por esta Corte quando da apreciação de idêntica medida na Declaratória nº 4, contará com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante no tocante ao Executivo e ao Judiciário.

Ora, o que está disposto, em bom vernáculo, no § 2º do artigo 102? A norma é conducente a concluir-se que também algo efêmero, precário, como é a liminar, deva ter eficácia vinculante? A resposta é negativa. Não confundo, com a devida vênia, sentença definitiva, sentença de mérito, com liminar.

O § 2º do artigo 102 da Constituição Federal apenas viabiliza o empréstimo da eficácia vinculante ao julgamento de fundo da declaratória de constitucionalidade, isso ao aludir às decisões definitivas de mérito.

Apenas para documentar meu voto, leio o texto do dispositivo:

"Art.102.....

I-.....

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão - as decisões definitivas de mérito; não a liminar - "eficácia contra

*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF


todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo." (EC nº3/93)

Por isso, esta Corte, que mais tarde veio a evoluir - ou talvez houve uma involução, com a devida vênia -, assentou, na questão de ordem da Declaratória nº 1, que a decisão definitiva de mérito é que contaria com a eficácia vinculante. Não emprestou às liminares, ao dirimir aquela questão de ordem, essa mesma eficácia vinculante.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Na ADC 1 não havia pedido de liminar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sim, mas ali o relator, como fez agora o ministro Celso de Mello para demonstrar o dissenso jurisprudencial na interpretação da lei, esgotou o tema, fixou os parâmetros que vieram a nortear a apreciação da própria Declaratória nº 4, excetuada a problemática alusiva à liminar.

Qual foi, contudo, a consequência do deferimento da liminar na Declaratória nº 4? Esta Corte recebeu, num período curtíssimo, um número extravagante de reclamações, porque os órgãos investidos do ofício judicante não admitiram, não assimilaram, como já ressaltéi, essa concessão de liminar. Os órgãos investidos do ofício judicante, entre dois valores - o valor representado pela liminar concedida por esta Corte e o valor, para mim, maior, que é o representado pelo texto constitucional -, homenagearam esse mesmo texto constitucional. Com isso, formalizam-se inúmeras reclamações -



*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

o que vai continuar a acontecer, uma vez deferida a liminar nesta Declaratória nº 8.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Esse é o problema do efeito vinculante. Isso só vai parar no momento em que esse efeito for disciplinado e se determinar que o Supremo Tribunal Federal poderá sumariamente cassar a decisão que o afronte, e determinar que o juiz julgue novamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ainda bem que Vossa Excelência não endossa isso. Já se pensou até na punição do magistrado que viesse a inobservar o que decidido por esta Corte!

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Não é punição. Por lei, é possível. É o reenvio das Cortes de Cassação. Isso é possível em lei processual. E, se o juiz tiver que julgar de novo, se vai criando a mentalidade de respeito, até pela lei do menor esforço.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, não tenho procuração para defender principalmente a primeira instância. Diria, no entanto, que, sob a minha óptica, é salutar a mentalidade, no caso da primeira instância, que homenageie a Carta da República em detrimento até mesmo de um pronunciamento desta Corte. Não vejo, na resistência que apontaria como democrática, a rebeldia às decisões do Supremo Tribunal Federal.

A meu ver, o teor do § 2º do artigo 102 não sugere dúvidas quanto ao ato processual que realmente tem eficácia vinculante. E esse ato processual deve revelar-se como uma sentença definitiva de mérito.

*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

Há mais, Senhor Presidente. Sabemos que o implemento da tutela antecipada - que não é uma sentença - faz-se mediante uma decisão interlocutória. E aí, no tocante a esse ato, a ordem jurídica prevê remédio próprio, que é o agravo a ser interposto perante o tribunal a que esteja vinculado o juiz. E o relator no tribunal pode, até mesmo, emprestar a esse agravo, que normalmente só tem o efeito de evitar a preclusão maior quanto ao ato atacado e o devolutivo, a eficácia suspensiva.

Agora mesmo, defrontei com uma reclamação formalizada pelo Instituto de Previdência Social, a partir da liminar na Declaratória nº 4, e, ante a passagem do tempo, após o processo já estar até com o parecer da Procuradoria Geral da República, determinei fosse oficiado ao Juízo para saber a fase da ação na qual implementada a tutela antecipada. Então, veio a informação de que aquela tutela havia sido suspensa, quanto aos efeitos, por um ato do relator no Tribunal Regional da 1ª Região, o juiz Luciano, que, julgando o agravo de instrumento, veio a provê-lo, para cassar a tutela antecipada.

Vossa Excelência, temos algo à mercê do deferimento de liminar em declaratória de constitucionalidade *sui generis*, ou seja, a possibilidade de a própria parte escolher o órgão para análise do merecimento do ato atacado. Se interposto o agravo de instrumento, competente para julgá-lo será o Tribunal a que vinculado o juiz autor do ato que formalizou a tutela.

*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: V. Exa. me permitiria uma breve observação? Creio que no caso recordado por V. Exa. o que houve, em ambas as instâncias, foi simplesmente inobservância da decisão cautelar aqui proferida: é que a liminar deferida para impedir qualquer decisão que implicasse o reconhecimento da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade da lei submetida à ação declaratória.

Logo, a decisão teria que ficar sustada até o julgamento da ADC: é a única forma de dar efeito vinculante à liminar, numa ação que é dúplice. Isso é o que observarei quando der o meu voto.

Óbvio que o efeito vinculante da liminar não pode ser equivalente à decisão definitiva de mérito.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Será que o julgamento temporário, precário, efêmero da declaratória de constitucionalidade tem o alcance de fechar os protocolos? Tem o alcance de obstaculizar o acesso aos juízos?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Tem, porque nem se precisou, para isso, criar-se a ação declaratória de constitucionalidade. O Código de Processo Civil, há muitos anos, prevê a suspensão do julgamento de qualquer processo quando pender, em outro juízo, processo que vai decidir de questão prejudicial.



*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Será esse o alcance da declaratória de constitucionalidade? Será possível chegar-se, como pano de fundo, como motivação da declaratória de constitucionalidade, à mesclagem, a que me referi, dos controles concentrado e difuso? Porque, afinal, uma lei, para se tornar obrigatória no território brasileiro - já que não temos o controle prévio jurisdicional de constitucionalidade -, não precisa do endosso do Supremo Tribunal Federal. Ela é suficiente, por si só, a não ser que não se queira cumpri-la.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O que se proíbe é que se rediscuta a matéria de constitucionalidade. É só isso. Não é que a lei se torne obrigatória. O que não se pode é dizer que ela não é.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O ponto é tão extravagante que o legislador teve o cuidado de vinculá-lo a quê? A uma liminar precária e efêmera? Não. A uma decisão definitiva de mérito.

É possível estender a previsão constitucional às liminares? Penso que não, porque, na verdade, essa liminar tem alcance próprio ao controle difuso. Impedimos os juízes de apreciar e implementar tutela antecipada - só para dar um exemplo - em tudo que se possa mostrar contrário à liminar deferida por esta Corte. O que é isso senão adentrar o campo do controle difuso? Estaremos, aqui, decidindo em um processo objetivo, como é o processo revelador da declaratória de constitucionalidade?

*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Isso é consequência inevitável da convivência dos dois sistemas de controle da constitucionalidade.

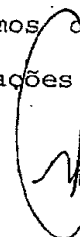
O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O controle concentrado afasta o difuso, neste caso. A eficácia é justamente para isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não, Excelência. Com repercussão em dissídios individuais em que, realmente, há conflito de interesses, considerado um interesse subordinante e um subordinado. Na verdade, hoje, ao deferir esta liminar - e depois vamos implementar isso no julgamento das reclamações, porque as reclamações virão -, estamos, na verdade, decidindo inúmeros casos concretos.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Mas o efeito vinculante faz que o controle concentrado afaste o difuso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sim, mas da decisão definitiva de mérito, e vejo aqui, no § 2º do artigo 102, na alusão à decisão definitiva de mérito, a exigência até mesmo de que tenha ocorrido a preclusão maior, de que se trate, portanto, de um ato processual imutável.

Senhor Presidente, peço vênias para, mais uma vez, dissentir na matéria. E ainda bem que poucas são as declaratórias de constitucionalidade ajuizadas. Caso contrário, não faríamos outra coisa no Supremo Tribunal Federal a não ser apreciar reclamações



*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

Estou cansado, até mesmo, de apreciar essas reclamações no campo monocrático, quanto ao pedido de concessão de medida liminar, e de indeferi-las. Tenho aqui, na pasta, agravos que aguardam julgamento e não vejo como, sob pena de descumprir até mesmo o compromisso assumido quando da posse como Ministro do Supremo Tribunal Federal, colocar em plano secundário não a literalidade apenas, mas o sentido do § 2º do artigo 102 da Carta da República. Por que o legislador reformador de 1993 não aditou a letra "p", para prever essa liminar?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Essa letra não existia originariamente na Constituição de 1969. Quem, pela primeira vez, levantou essa questão fui eu, como Procurador-Geral da República, quando a Constituição não dizia absolutamente nada a respeito. E o Supremo Tribunal Federal - se não me falha a memória, contra dois votos apenas, os dos Ministros Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto - entendeu que era cabível a liminar. Posteriormente, isso foi incluído no nosso Regimento, e só posteriormente é que a Constituição a incluiu no seu bojo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não estou questionando liminar em ação direta de inconstitucionalidade; estou questionando em declaratória de constitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O problema, aqui, é exatamente o mesmo.

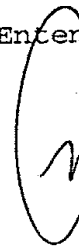
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O raciocínio metajurídico não tem importância maior do que tem o jurídico.

*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8 DF

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O problema aí é que há apenas uma inversão. Ao invés de se pedir a declaração de inconstitucionalidade, pede-se a declaração da constitucionalidade. A única diferença é esse efeito vinculante que, na reforma do Poder Judiciário, se pretende atribuir também à ação direta de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Concluo, com a bondade dos meus pares em me ouvirem, endossando o que apontei como resistência democrática da primeira instância. Entendo incabível a liminar na declaratória.

Não conheço do pedido da liminar.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERALV O T O

(MEDIDA LIMINAR)

SOBRE PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, ao contrário do que acaba de afirmar S. Exa., ouvir e reouvir o Ministro Marco Aurélio não é uma questão de altruísmo, é uma questão de egoísmo de cada um de nós, que somos levados, a cada uma das suas intervenções, a refletir e voltar a refletir sobre os temas com a maior profundidade. Não obstante, peço vênica a S. Exa. para, nos termos do voto que proferi na ADC 4, admitir a medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade.

O argumento de que não se inseriu a possibilidade na letra "p" do art. 102, I, não me convence inteiramente. Creio que o poder cautelar é inerente ao poder jurisdicional, e essa consideração tornou possível - desde o julgamento das Representações 933, relator o eminente Ministro Thompson Flores (RTJ 76/342), e 945, relator o eminente Ministro Cunha Peixoto (RTJ 78/33) - que o Tribunal afirmasse, no silêncio da Constituição, o seu poder cautelar no processo de controle direto de inconstitucionalidade.

Mas antecipo, de logo, como também o fiz na ADC 4, que não posso emprestar à decisão cautelar que acaso se defira na ação declaratória de constitucionalidade o mesmo efeito, ainda que provisório, da decisão definitiva de mérito.



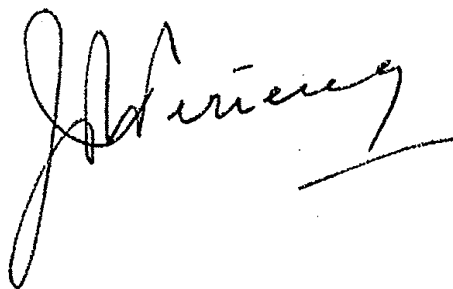
*Supremo Tribunal Federal*ADC 8-8/DF

E o mesmo digo da ação direta de inconstitucionalidade, já que sabidamente entendo aplicável à ADIn o disposto com relação à ADC sobre o efeito vinculante. Isso porque são ações dúplices, e o efeito vinculante que se atribuiu, no § 2º do art. 102 da Constituição, a qualquer decisão definitiva de mérito a ser proferida na ação declaratória de constitucionalidade, conseqüentemente, se aplica também àquela que, julgando-a improcedente, declare a inconstitucionalidade da lei objeto do pedido.

E desse caráter dúplice extraio o que me parece ser a eficácia possível da liminar, também coerente com o que entendi - e aí com o apoio do Tribunal - na questão de ordem da ADC 04: a suspensão, enquanto pendente a ADC, de decisões de mérito, em qualquer sentido, nos processos pendentes.

É nesse sentido o meu voto.

CR/



Supreme Tribunal Federal

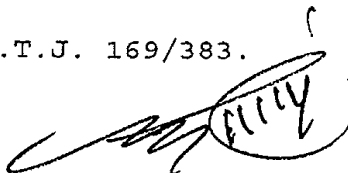
13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO
FEDERAL (MEDIDA LIMINAR)

VOTO S/ PRELIMINAR

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES - Sr. Presidente,
acompanho o eminente Ministro-Relator, reportando-me ao voto
que, a respeito da questão, proferi na ADC n° 4, que está
reproduzido na R.T.J. 169/383.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 8-8
DISTRITO FEDERAL

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, apenas queria salientar que a simples circunstância de a Constituição não tratar da liminar não me impressiona, porquanto, também na ação direta de inconstitucionalidade, a liminar foi admitida por via de construção do Supremo Tribunal Federal, tendo depois ingressado no seu Regimento Interno, e, finalmente, no bojo da Constituição.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERAL
(Medida Liminar)

V O T O

(Voto S/Preliminar)

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (PRESIDENTE) - Acompanho o Sr. Ministro-Relator, reportando-me ao voto que proferi na ADC nº 4.

Carlos Velloso

Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 8

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, na ADI, o Ministro Moreira Alves e eu ficamos vencidos em relação à questão da proporcionalidade. Então, no caso, mantendo coerência com aquela decisão, concedo a liminar com maior extensão para abarcar, também, o art. 2º, mas com eficácia *ex nunc*.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999


TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERALMEDIDA LIMINAR

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, por não conceber a inibição do Estado-juiz no ofício judicante, nem a mesclagem, no mesmo processo, dos controles concentrado e difuso de constitucionalidade, indefiro a liminar, nos termos em que proposta pelo Relator, ou seja, a apanhar, diretamente, atos processuais formalizados em processos subjetivos.

É o meu voto.



Supremo Tribunal Federal

13/10/1999

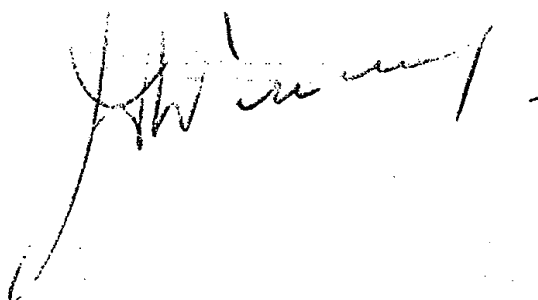
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 DISTRITO FEDERALV O T O

(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, por não entender inconstitucional o velho instituto da suspensão do processo, aplicável, por força do artigo, 265, IV, a, do C. Pr. Civil, a questões prejudiciais de menor dimensão do que a da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei, acompanho o eminente Ministro-Relator, com as vênias do Ministro Marco Aurélio.

/CR



Supremo Tribunal Federal

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 8-8 - medida liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQTE. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação, e, por maioria, conheceu do pedido de cautelar, com efeitos *ex nunc* e vinculante, e eficácia *erga omnes*, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal, por maioria, deferiu, em parte, a cautelar, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator, vencidos, em maior extensão do deferimento, os Senhores Ministros Nelson Jobim e Moreira Alves, e o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 13.10.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

PI *Sydney Sanches*
Luiz Tomimatsu
Coordenador