

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. BRASÍLIA/DF.

DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE NO DISTRITO FEDERAL - PSOL/DF, pessoa jurídica de direito privado, com representação na Câmara Distrital, com sede à SCS, Quadra 02, Bloco C, nº 252, 5º andar, ED. Jamel Cecílio, Brasília - DF, CEP: 70.392-905, inscrito no CNPJ sob o nº 08.678.505/0001-11, por seu presidente, FÁBIO FELIX SILVEIRA, brasileiro, solteiro, servidor público distrital, deputado distrital, portador do RG [REDACTED] SSP/DF e inscrito no CPF sob [REDACTED]

DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, pessoa jurídica de direito privado, com representação na Câmara Distrital, com sede à Setor Comercial Sul, Quadra 01, Bloco I, lote 30, 6º andar, Salas 603 a 608, Edifício Central, Asa Sul, Brasília - DF, CEP: 70.304-900, inscrito no CNPJ sob o nº 01.633.890/0001-31, por seu presidente, JACY AFONSO DE MELO, brasileiro, casado, bancário, portador do RG [REDACTED] e inscrito no CPF sob o [REDACTED]

DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO REDE SUSTENTABILIDADE DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica de direito privado, com sede no SDS - CONIC - Edifício Boulevard Center, Bloco A, Sala 107/109, Asa Sul, Brasília - DF, CEP: 70.391-900, inscrito no CNPJ sob o nº. 25.044.303/0001-37, por sua presidente, ÁDILA ROCHA LOPES, brasileira, solteira, produtora publicitária, portadora do RG [REDACTED] inscrita no CPF [REDACTED]

Vêm diante de Vossa Excelência, através de advogados com instrumentos procuratórios com poderes específicos, com fundamento na Lei 11.697, de 2008, na Lei nº 9.868, de 1999, na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Constituição Federal, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO
DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da **LEI COMPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL Nº 970, DE 08 DE JULHO DE 2020**, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 128, de 09 de julho de 2020, que “Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103, de 2019”, pelas razões de fato e direito adiante expostas.

LEGITIMIDADE

Os partidos políticos estão representados na Câmara Legislativa do Distrito Federal (fato notório e prova de representação juntada¹).

São legitimados como autores de controle abstrato de normas locais pelo disposto no art. 8º, §2º, inc. VI da Lei Federal nº 11.697/2008, e ostentam legitimação universal para propor ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar nº 970, de 2020, do Distrito Federal.

ATO NORMATIVO IMPUGNADO

Lei Complementar nº 970, de 08 de Julho de 2020.

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Publicada no DODF nº 128, de 09/07/2020, pág.: 03. Efeitos, com relação às alterações promovidas no art. 1º, a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação.

Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

¹ Composição consultada no sítio oficial da casa: <http://www.cl.df.gov.br/fr/web/guest/deputados-2019-2022>.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º A Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - o art. 60 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 60. A contribuição previdenciária dos segurados ativos, de que trata o art. 54, II, é de 14%, incidente sobre a remuneração-de-contribuição, conforme o disposto no art. 62.

II - o art. 61, caput e § 1º, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 61. A contribuição previdenciária dos segurados inativos e dos pensionistas, de que trata o art. 54, III, incidente sobre a remuneração-de-contribuição, conforme o disposto no art. 62, observa os seguintes parâmetros:

I - até 1 salário mínimo, ficará isento;

II - de 1 salário mínimo até o valor vigente do teto dos benefícios pagos pelo Regime de Previdência, incidirá alíquota de 11%;

III - acima do teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, incidirá alíquota fixa de 14%.

§ 1º Quando o beneficiário da aposentadoria ou da pensão for portador de doença incapacitante, a contribuição de que trata o caput incidirá apenas sobre a parcela de provento que supere o dobro do teto dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social.

III - (V E T A D O).

Parágrafo único. Fica mantido o Plano de Benefícios previsto no art. 17 da Lei Complementar nº 769, de 2008.

Art. 2º O Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - IPREV/DF fará audiências públicas anuais para apresentar os estudos

atuariais anuais sobre o sistema previdenciário dos servidores do Distrito Federal.

§ 1º A audiência será aberta à participação de toda a sociedade distrital, com convocação prévia no prazo mínimo de 30 dias de antecedência à sua realização.

§ 2º Será facultada a ampla participação popular, nos termos do regulamento específico, com o registro, em ata, da participação dos cidadãos e/ou entidades da sociedade civil.

§ 3º Os estudos atuariais deverão ser disponibilizados no sítio eletrônico do IPREV/DF, em momento anterior à convocação da audiência pública, com ampla divulgação, de modo a permitir a participação popular a que alude o § 2º.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, surtindo efeitos, com relação às alterações promovidas no art. 1º, a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, 08 de julho de 2020.

132º da República e 61º de Brasília

IBANEIS ROCHA

A Lei Complementar 970 (LC 970), em suma, estabelece que para os servidores ativos a alíquota de desconto é de 14% (quatorze por cento) incidente sobre a remuneração-de-contribuição.

Para os inativos e pensionistas que percebem pensão ou proventos:

- i. Até um salário mínimo ficarão isentos;
- ii. De um salário mínimo até o teto dos benefícios pagos pelo Regime de Previdência, incidirá alíquota de 11%;
- iii. Acima do teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), incidirá alíquota fixa de 14%;

- iv. E, quando o beneficiário da aposentadoria ou da pensão for portador de doença incapacitante, a contribuição incidirá apenas sobre a parcela de provento que supere o dobro teto dos benefícios do RGPS.

INTRODUÇÃO

A reforma da Previdência distrital, proposta pelo Poder Executivo do Governo do Distrito Federal - GDF, ocasiona um severo e injustificável decréscimo na capacidade financeira das remunerações dos servidores públicos distritais e dos benefícios.

Sem fundamento em prévios e/ou conhecidos estudos de impacto financeiro e atuarial que apontassem déficit justificador da majoração, acabou por ser mais onerosa que a questionável reforma patrocinada pela União para servidores inativos e pensionistas, uma vez que o Distrito Federal não isentou os pensionistas e inativos na hipótese de proventos com valores menores que o teto do RGPS.

Nos termos do art. 194, da CF/88, a seguridade social compreende um conjunto complexo e integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, que visam a assegurar universal e solidariamente os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Na previdência social, a universalidade e solidariedade têm base no caráter contributivo dos regimes, demandando contribuição obrigatória e filiação compulsória, conforme o art. 201, da CF/88. No regime próprio dos servidores públicos está firmado também os aspectos contributivo e solidário, segundo o art. 40, *caput*, da CF.

Segundo preceituam os artigos 40, §8º, e 201, §4º, da Constituição Federal, o regime de previdência social assegura o reajustamento dos benefícios, com vistas a lhes preservar o valor real:

“Art. 40. (...)

§8º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios;

“Art. 201. (...)

§4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”.

Diminuição dos direitos previdenciários do servidor através de uma ótica meramente financeira e arrecadatória, felizmente, encontra vedação na Lei Orgânica e na Constituição Federal.

Importante eu se diga, ainda, que o poder discricionário do Poder Executivo, de determinar a implementação pelo Estado de políticas públicas constitucionalmente previstas, não é absoluto e pode ser sindicável judicialmente, com a verificação de sua oportunidade, legalidade e constitucionalidade.

Tal limitação no poder discricionário poder-se-ia se inserir na ideia e conceito de Justiça Constitucional que, segundo Paulo Bonavides², prende-se à necessidade do estabelecimento de uma instância neutra, mediadora e imparcial na solução dos conflitos constitucionais. Realizar Justiça Constitucional é instrumentalizar a defesa da lei Orgânica do Distrito Federal, reconhecendo-a como expressão dos valores sociais e políticos. A final o “estado de direito, é na estrutura constitucional da Lei Fundamental, finalmente, forma de limitação do poder estatal”³.

A busca judicial do controle de constitucionalidade da LC 970 pelos Partidos proponentes é consoante a ideia de realização da cidadania e da manutenção das garantias constitucionais, pela qual a jurisdição constitucional é meio necessário “como importante fator de contenção de eventuais excessos, abusos ou omissões alegadamente transgressores do texto”⁴. E por conseguinte da constatação de que a “força dos tribunais tem sido, em todos os tempos, a maior garantia que se pode oferecer às liberdades individuais”⁵.

A proposta executiva, como se verifica das razões a seguir, é mal construída e baseada em inexistente comprovação prévia de déficit pelo Poder Executivo do GDF. Culminou por confiscar renda do funcionalismo distrital e retirar

² BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). Estudos avançados. 2004, vol.18, n.51.

³ HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998.

⁴ STF, Min. Celso de Mello, MS 27.931-1/DF

⁵ Citado por MORAES, Alexandre. *In* RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 57, set/dez. 2013.

direitos consagrados e incorporados na vida das pessoas, diminuindo-lhes a capacidade econômica e social dos proventos de aposentadoria e da remuneração dos servidores públicos tão somente para, em tese, diminuir a despesa previdenciária do Distrito Federal.

INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

A tramitação e deliberação do projeto de Lei Complementar nº 46, de autoria do Poder Executivo, possui duas inconstitucionalidades formais que lhe viciam indelevelmente desde a origem.

Não observadas as regras formais, houve prejuízo sobremaneira à atividade legiferante. Uma vez que se trata de inconstitucionalidade formal, em obediência ao quanto dispõe o art. 3º, inc. I, da Lei 9.868/99, o texto está acima reproduzido.

A primeira é a ausência de informações pormenorizadas e prévias do projeto que não permitiram a Câmara Legislativa e a todos os seus membros, mas especialmente os da minoria, o conhecimento de todas as informações sociais, econômicas, atuárias e orçamentárias que o tema envolve.

Assim, é formalmente inconstitucional a formação da LC 970 porque não houve estudo prévio no projeto aprovado: o projeto de lei complementar de iniciativa do Executivo (íntegra em anexo) foi proposto sem nenhum estudo de impacto da proposta original, sem nenhum estudo atuarial, ou qualquer relatório técnico dos impactos da alteração no orçamento e no próprio Regime Previdenciário Próprio.

Verifica-se, em reforço da anotadas deficiências formais do projeto de iniciativa do Executivo, o fato de que o texto aprovado decorre de emendas parlamentares: o projeto foi aprovado na forma da Emenda nº 10, Substitutivo de autoria de cinco deputados, acatadas, ainda, as Emendas nº 21 e 22, também de autoria parlamentar, na forma dos pareceres aprovados nas Comissões.

Não obstante exercício da atividade parlamentar, o fato de terem sido definidas as alíquotas aprovadas especificamente pela Emenda nº 22 demonstra, a não poder mais, o grau de precariedade, indefinições e incertezas técnicas nos índices e

valores estabelecidos ao final pela LC impugnada. Veja-se que, em face da ausência de dados oficiais e seguros - que deveriam vir de específico estudo atuarial produzido pelo Executivo para embasar sua iniciativa legislativa, mas que não existe como justificativa ou explicação à proposta -, não obstante a tentativa parlamentar de “salvar” o projeto, as Emendas aprovadas sequer mencionam o valor que, afinal, passará a ser arrecadado com a proposta aprovada, valor este que não foi calculado em qualquer momento no decorrer do processo legislativo.

Não apenas por uma razão de item para o completo entendimento da proposta e sua justificativa, a segurança jurídica e estabilidade social fazem da apresentação de estudo científico atuarial específico uma *conditio sine qua nom* à validade e aprovação de um projeto que muda as regras previdenciárias do regime próprio do servidor, afetando diretamente milhares de pessoas e o Distrito Federal como um todo.

A forma como apresentado o projeto pelo Executivo não permite outra conclusão, se não a de total precariedade e a casualidade na iniciativa. A falta de estudo atuarial específico e que anotasse a necessidade de majoração dos índices, é vício de origem que não pode ser convalidado

A segunda desconformidade formal foi a inobservância de maioria qualificada de 2/3 para a provação de tal medida legislativa previdenciária, conforme exige como condição de validade o art. 131 da Lei Orgânica.

Alterando o art. 61 da LC nº 769, a Lei Complementar 970 estabelece isenções tributárias (vide o inciso I e §1º do art. 61 alterado). Em tais circunstâncias, há a essencial necessidade observância de quórum de 2/3, previsto no art. 131, sob pena de nulidade por vício de forma ou de formação.

Determina a Lei Orgânica:

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

I - só poderão ser concedidos ou revogados por meio de lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecidos os limites de prazo e valor;

Portanto, é de ser dado provimento ao pedido veiculado, julgando-se formalmente inconstitucional a norma impugnada.

INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Ausência de Justificativa - Autonomia Federativa do Distrito Federal

A proposta do Poder executivo veio alegadamente fundada na exigência (ou ordem) de adequação ao quanto definido na Ementa Constitucional 103/2020 e nos critérios da Portaria nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

Todavia, não há como o Governo do Distrito Federal se escudar em tais medidas uma vez que, em face da autonomia e da estruturação do pacto federativo, a regra relativa ao regime previdenciário de seus servidores, são definidos ao tempo e modo pelo próprio GDF, que pode, por exemplo, na existência de superávit ou na ideia de proteção à grupo especial de pessoas, adotar a solução que entender cabível no tempo e modo que entender adequada.

Ao agir sem maiores cuidados e simplesmente “obedecendo” a suposta ordem da União, a Lei Complementar acaba por ofender frontalmente aos arts. 18, caput e 24, inc. XII, da Constituição da República, que justamente lhe dão a autonomia e a competência concorrente dos Estados para legislar sobre previdência social.

Os Estados são constitucionalmente pessoas jurídicas dotadas de autonomia, o que lhes garante a capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização - autonomia que a Portaria impugnada lhes anula.

A forma básica da federação brasileira está definida no disposto no caput do art.18 da CF/88:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição:

O art. 18 delimita os campos de atuação, estabelecendo a cada um deles prerrogativas, recursos financeiros e responsabilidades para o cumprimento das funções que cabe a cada um na condução da Federação. Esse pacto federativo ou ajuste constitucional para o estabelecimento e o funcionamento da organização estatal, funda-se na coexistência harmônica entre os quatro entes referidos e dá-se pela autonomia. Nas áreas da administração pública e previdenciária, que ora se questiona a extrapolação da União, os entes da Federação brasileira devem ter garantida a autonomia.

O art. 24, inc. XII da Constituição Federal, por sua vez, estabelece que há competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre previdência social. Desta característica organizacional concorrente da matéria previdenciária, fixa o §1º do art. 24, que cabe à União estabelecer normas gerais e que fica preservada a autonomia dos demais entes federados, em especial, para o caso, a dos Estados e do Distrito Federal.

É importante ressaltar que a Portaria não se restringe a exigir dos entes federados cumprimento a medidas determinadas pela EC nº 103/2019. Com efeito, o Constituinte reformador incluiu ao art. 40 o §22, que traz diretrizes para futura legislação complementar dos regimes próprios de previdência, e estabeleceu que, enquanto não aprovada a lei complementar, vigorariam as regras previstas no art. 9º.

O único prazo imposto no texto constitucional - de dois anos - é para o atendimento de apenas duas providências relacionadas no art. 9, §6º: instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88 e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da CF/88.

No mais, a EC nº 103/2019 foi pródiga ao reconhecer a autonomia dos entes federados para disporem sobre o regime previdenciário de seus servidores, com se verifica de seu art. 4º, § 9º, art. 10, § 7º e especialmente a disposição do art. 36,

inc. II, que respeitaria a definição dos estados e Distrito Federal das regras de seus regimes próprios:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

.....;

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

Trata-se o caso da aceitação pelo GDF de uma injustificada e inconstitucional atuação da União, que concentrou (ainda mais e sem poder) as regras e definições dos regimes previdenciários e compeliu os demais entes federados - por critérios escolhidos pela União de modo aleatório promoverem mudanças em suas alterações, constringendo-os indevidamente com a ameaça de perda do Certificado de Regularidade Previdenciária e de acesso a recursos federal - determinação que sequer o Constituinte reformador federal fez.

Age de forma flagrantemente inconstitucional, a ofender o quanto disposto nos arts. 18, *caput* e 24, inc. XII, da CF/88, abrindo mão, ilegitimamente, da autonomia do Distrito Federal de definir as características do regime previdenciários de seus servidores e agentes públicos sem constrangimentos e pressões. A jurisprudência do STF reconhece, em diversos precedentes, a inconstitucionalidade do constrangimento imposto aos entes subnacionais para promoverem as alterações na legislação previdenciária de seus servidores:

A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF/1988, arts. 24, XII, e 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nos preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não afeta ou, menos ainda, tende a abolir a autonomia dos Estados-membros que assim agora tenha prescrito

diretamente a norma constitucional sobrevinda. [ADI 2.024, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 3-5-2007, P, DJ de 22-6-2007.] = RE 356.328 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-2-2011, 1ª T, DJE de 25-2-2011

Como havia, e como há, competência concorrente entre União, os Estados e o Distrito Federal em matéria de legislação previdenciária, tendo cada ente autonomia para instituir e regular seus próprios regimes de previdência para seus servidores, observadas as diretrizes constantes do texto constitucional (art. 40, § 22 e, provisoriamente, art. 9º, da EC nº 103/2019, até que sobrevenha legislação complementar), não é correto que o GDF tente justificar sua proposta, como fez, numa ordem flagrantemente inconstitucional e que, portanto, deveria ter se insurgido pelos meios cabíveis e não cumprido imediatamente, como ocorreu.

Dadas as competência e autonomia que possui – e que abriu mão – o GDF deveria, em face de suas peculiaridades orçamentárias, financeiras, funcionais de seu servidores e dos direitos e deveres relativamente aos seus regimes próprios ou complementares e de seus respectivos aposentados, poderia, se fosse o caso e preenchidos os requisitos legais e constitucionais, definir ele próprio, e no tempo próprio, os direitos e deveres que lhes garante a competência concorrente.

Do descumprimento do art. 167, inc. XIII, da Constituição da República: previsão constitucional para suspensão de transferências voluntárias

É falaciosa a justificação utilizada de que a não aprovação de regras de majoração da contribuição previdenciária ocasionaria a suspensão de transferências voluntárias.

A partir da leitura do art. 167, inc. XIII, incluído pela EC nº 103/2019, a previsão de proibir transferências voluntárias de recursos federais no caso de descumprimento de regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios dos entes federados é flagrantemente inconstitucional. Essa é a consequência prevista na Portaria 1.348, caso os entes não comprovem alterações nas respectivas legislações que repliquem o conteúdo normativo do art. 9º da EC nº 103/2019 e as faixas de contribuição no caso de alíquotas progressivas até o dia 31 de julho de 2020.

As transferências voluntárias estão definidas no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, que também estabelece as hipóteses em que elas serão suspensas. A jurisprudência do STF é “abundante (...) concedendo-se as medidas de urgência requeridas para se preservar o funcionamento de serviços essenciais prestados à população dos Estados” nos casos de negativa de emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária. [ACO 1.062 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 13-8-2014, P, DJE de 25-8-2014.] As transferências voluntárias estão definidas no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, que também estabelece as hipóteses em que elas serão suspensas. A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao acrescentar o inciso XIII ao art. 167, vedou, *a contrario sensu*, tal sanção nos casos de simples diferença ou especificidade do regime próprio, não propriamente desatendimento às normas gerais de organização e funcionamento, *in verbis*:

“Art. 167 São vedados:

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.”

É nítido que a simples adoção de faixas de contribuição progressiva em patamares diferentes daqueles da União não se amolda às regras gerais de organização e de funcionamento aptas a ensejar a suspensão de transferências voluntárias. Evidentemente, o inciso se refere às diretrizes do art. 40, §22, e às de eventual lei complementar que derogue o art. 9º da EC nº 103/2019.

É certo, assim, que o descumprimento das regras gerais aplicáveis aos RPPS pode ter por consequência a suspensão da transferência voluntária de recursos. Ocorre que essas regras não podem ser selecionadas arbitrariamente pelo Poder Executivo da União, ou exigidas quando lhe aprouver: antes, estão constantes do próprio texto constitucional reformador da EC 103/2019, e os entes federados devem se adequar nos prazos e termos nela fixados. Fora das hipóteses previstas no texto

constitucional, o que se tem é o constrangimento à autonomia dos entes federados, solidamente repudiado pela jurisprudência do e. STF.

São muitos os casos em que a União negou a entes federados a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária - e o Supremo Tribunal Federal tem sido firme em reconhecer a abusividade dessa conduta. É o que ilustram os seguintes trechos de ementas de julgados do STF:

Esta Corte já fixou entendimento no sentido de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais sobre matéria previdenciária, ao atribuir ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelecer sanções para a hipótese de descumprimento das normas constantes dessa lei.

[RE 815.499 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 9-9-2014, 2ª T, DJE de 18-9-2014.]

= ACO 3.134-TP-AgR-segundo, red. p/ o acórdão min. Marco Aurélio, j. 18-12-2018, 1ª T, DJE de 16-8-2019.

Limitação do Poder de Tributar - Contribuição Previdenciária - Tributo Sem Justiça Fiscal - Ocorrência de CONFISCO

Justiça fiscal é princípio que orienta todo o sistema tributário. Ele impõe que a instituição, incidência e cobrança de tributos seja praticados com equilíbrio, proporcionalidade e razoabilidade, equacionando a capacidade contributiva dos segmentos sociais contribuintes e a finalidade econômica.

O equilíbrio exigido como requisito de validade do tributo está expressamente colocado na Lei Orgânica no art. 125, §1º: A função social dos impostos incorpora o princípio de justiça fiscal e o critério de progressividade a serem observados na legislação.

Tendo em vista sempre a justiça fiscal, conclui-se que sem critérios científica e tecnicamente definidos e sem justificativa técnica apresentada, a Lei

complementar abandona a isonomia, a proporcionalidade e a justiça social para simplesmente arrecadar. Isso não é constitucional.

A contribuição previdenciária é tipo diferenciado de tributo. Para sua fixação envolve necessariamente critérios atuários e de finanças públicas e, mais que outros tipos de tributos, deve levar em conta valores relativos à pessoa humana. Dentre todos os aspectos sociais e públicos relevantes e que devem ser considerados na fixação do tributo contribuição previdenciária, destacamos o fato de que nele o estado vai tributar pessoas que, por natureza, por condição social e pessoal e por definição legal, são social e economicamente vulneráveis: os aposentados e pensionistas.

Toda a cautela técnica e cuidado político devem estar presentes. A intervenção pública na econômica e patrimônio deste imenso segmento de pessoas deve dar-se de modo cirúrgico e na exata medida do necessário: nem mais, nem menos do estritamente necessário.

Da mesma forma os servidores públicos na ativa que, vinculados obrigatoriamente ao regime previdenciário e com proibição de outros vínculos laborais, salvo algumas poucas exceções, não podem ter a surpresa da diminuição de seus rendimentos com a majoração da contribuição, senão na medida exata do estritamente necessário à manutenção do sistema previdenciário.

O sistema solidário do financiamento da previdência social exige que cada um dos participantes (estado, sociedade e contribuinte/servidor) contribua para a manutenção do sistema de pensões, benefícios e aposentadorias.

Esta solidariedade, porque implica em responsabilização, dá-se no grau desta responsabilidade de cada um dos participantes. Assim, na existência de déficit comprovado, as causas do decréscimo ganham relevância e sua cobertura ou solução pode estar não no aumento da contribuição, mas no aporte do estado, ou na adoção de medidas como a de diminuição da criminalidade da sonegação, criação de outras modalidades de financiamento, e outros.

Dito isso, da proposta apresentada e seus documentos juntados pelo Distrito Federal e que embasaram a proposta de majoração da contribuição previdenciária, sem falar do trâmite do projeto, não há nenhum indicativo ou prova de onde vem o déficit, quem o causou e, o mais importante, porque a medida de

majoração e os índices apresentados saneariam o déficit. Os critérios, índices e formas adotados pelo Poder Executivo do Distrito Federal no exercício de sua autonomia administrativa e organizacional de seu funcionalismo (*ex vi* dos arts. 18, 24, inc. XII e 25 da CF/88), são absoluta e inconstitucionalmente aleatórios.

Não há nenhum estudo prévio ou relatório atuário, financeiro ou orçamentário da previdência do Regime Próprio dos Servidores do Distrito Federal que de modo antecedente embasem ou justifiquem a proposta. A proposta de tributo e de sua majoração, sem a justificativa essencial em estudos técnicos prévios, é confisco.

Foi necessária uma emenda ao projeto, incluindo o art. 2º para prever a apresentação de “estudos atuariais anuais sobre o sistema previdenciário dos servidores do Distrito Federal”, realçando o quanto dito da importância da atuária e seus estudos e avaliações para a manutenção da saúde econômica e financeira do regime, é um indicativo forte da total inexistência de segurança quanto aos índices, quanto ao modo e o tempo da proposta e da permanência da majoração tributária, e a incerteza mesmo da existência de déficit.

A atuária é a ciência exata ligada a contabilidade e estatística e que prevê déficit e superávit dos regimes previdenciários. Os estudos atuariais indicam, com precisão, quando da existência de déficit, qual deve ser o índice de majoração da contribuição dos ativos e inativos para a eventual cobertura do caixa previdenciário. E, também, qual deva ser, eventualmente, a parte do aporte do Estado - eis que a responsabilidade é, no mínimo, solidária e nunca apenas do servidor, do aposentado ou do pensionista. Com a indicação exata e precisa do percentual, as projeções e estudos científicos vão indicar opções, critérios e podem fixar, por exemplo, uma margem mínima e máxima de cobrança. Levando em conta aspectos geográficos, demográficos, de idade, condições sociais e legislativas, aumento ou diminuição do quantitativo de aposentados, de servidores e de pensionistas, bem como os benefícios pagos e ainda outros aspectos, define-se o estudo por quanto tempo será necessária a cobrança majorada. Pelo princípio da isonomia (tratar os desiguais com desigualdade), a ciência atuária ajuda a definir quais faixas de remuneração devam pagar por qual ou tal índice e por quanto tempo.

Esta fixação de critérios, portanto, não é algo aleatório ou amplamente discricionário do gestor ou do Distrito Federal, como se verifica no caso da iniciativa de apresentação, do trâmite e da aprovação do projeto.

A fixação dos critérios, de fato e direito, é o que serviria como motivo ou fundamento para a definição da necessidade de aumento; da definição dos índices de aumento; para a definição das faixas progressivas do tributo; e para a definição do tempo de aumento.

É pelos estudos técnicos atuariais específicos e precisos que se define qual (ou quais) a massa de ativos e inativos deva contribuir, qual o volume se deva pagar, qual a projeção de término do déficit, por qual índice e por quanto tempo deverá existir a majoração. As verificações técnicas científicas atuarias são quem definem, portanto, se um percentual de 11% ou de 14% podem suprir o déficit pela atuária identificado.

Mesmo se não for para suprir déficit, o estabelecimento de um novo percentual para financiamento do regime próprio de previdência demanda conclusões técnicas. O montante de desconto dos participantes para a manutenção da saúde econômico financeira do regime não é aleatório e nem deve servir para produzir caixa ou incrementar “poupança” previdenciária. O modelo de financiamento e repartições do regime próprio exige que a intervenção do estado seja na exatidão da necessidade e, sempre, calçada na ciência atuária.

Conforme se verifica do trâmite do projeto de lei, das inúmeras questões levantadas por membros da Câmara e do teor de emendas ao projeto, especialmente as emendas supressiva do art. 3º (evento SEI 0147605) e modificativa do art. 2º (evento SEI 0147608), o projeto de lei complementar nº 46/20 não possuía (e não possui a norma) fundamento em estudos atuariais prévios e específicos que indiquem o déficit previdenciário, a necessidade de majoração da contribuição e o *quantum* deste acréscimo.

Deste modo atingiu-se de forma não igualitária e desproporcional as camadas vulneráveis da sociedade do Distrito Federal, pois não considerou a capacidade contributiva em face de princípios como da justiça social e justiça fiscal, deixando o tributo instituído/majorado de promover a essencial característica de validade da justiça social e passou a caracterizar confisco.

De modo flagrante a LC 970 ofende o disposto no art. 200, da LODF, que manda que a ordem social tenha como base “*o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*”.

Sob o aspecto tributário, ao abandonar a função social, menosprezar a capacidade contributiva e fixar tributo sem base ou justificativa técnica atuarial, ofende de modo flagrante o disposto no art. 125, §2º da Lei Orgânica, que manda que os impostos terão “*caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar o patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei*”.

Ao prever a tributação dos proventos e pensões dos servidores públicos inativos, especialmente os que recebem acima de um salário mínimo até o valor vigente do teto dos benefícios pagos pelo Regime de Previdência, a Lei complementar, de modo desproporcional, arremete a máquina arrecadadora da Administração Pública sobre o patrimônio da esmagadora dos ex-servidores e pensionistas acima do limite da razoabilidade. Sem qualquer parâmetro, a incidência do tributo caracteriza verdadeiro confisco e incide em grave ofensa a direito fundamental previsto no art. 150, inc. IV da Constituição Federal e repetido no art. 128, inc. IV da LODF.

Sem qualquer medida de equilíbrio ou mesmo justificativa que pondere valores da dignidade da pessoa com as finalidade de arrecadação, a LC 970 aumenta a já pesada carga tributária incidente sobre os pensionistas e aposentados. O grupo majoritário de ex-servidores e suas famílias, um grupo de cidadãos altamente vulneráveis economicamente, serão tributados e diminuída sua renda mensal e sua capacidade de sustento entre 11% a 14%.

Tal situação compromete a capacidade de sobrevivência desse grupo, algo expressamente vedado pelo ordenamento pátrio. A proteção em caráter fundamental da LODF, do art. 15, inc. XXIV e art. 313, por simetria das disposição da CF/88 de atendimento de função social da propriedade (art. 5.º, inc. XXIII, da C.F.), a Constituição Federal impede o confisco de modo geral no art. 5.º, inc. XXIV, em

relação à propriedade a previsão do art. 158, inc. III da Lei Orgânica e art. 5.º, *caput* e inc. XXII, e art. 170, inc. II da CF/88.

O c. STF sobre a matéria:

“A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) - A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, 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.” (ADI 2010, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.04.2002)

Sem as características que lhe pudessem dar validade, está configurado como tributo confiscatório e, como tal, inconstitucional e nulo de pleno direito.

Limite do Poder de Tributar em Matéria Previdenciária - Desproporção aumento de mais de 240% na arrecadação - aumento abrupto de quase 30% das contribuições

Segundo dados do projeto de lei complementar, o Governo arrecada pouco mais de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) mensalmente da cobrança de pensionistas e aposentados. Com a LC 970/2020, o Governo vai incrementar a arrecadação em R\$ 72.525.207,76 (setenta e dois milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, duzentos e sete reais e setenta e seis centavos). É um aumento de 246%!!!

A Lei Complementar, sem maiores delongas e sem regras de transição (rompendo o princípio da não surpresa), patrocina aumentos gritantes e absolutamente significativos para a renda e sustentos dos servidores e ex-servidores e suas famílias, de no mínimo 30% das contribuições. Incrementa, mensalmente, as finanças previdenciários em mais R\$ 51 milhões.

O incremento dá-se pela retirada dos servidores aposentados e de seus pensionistas. E, como visto, sem nenhuma justificativa outra, se não a de arrecadar.

Limite do Poder de Tributar em matéria Tributária - Ofensa ao Princípio da Irredutibilidade de Benefícios Previdenciários

A LC 970 contraria o princípio da irredutibilidade dos benefícios previdenciários previsto no art. 194, inc. IV da Constituição, verbis:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

A aplicação de normas do regime geral previdência ao regime próprio dos servidores públicos é prevista pelo § 12 do art. 40 da Constituição, assim redigido:

“Art. 40.....

§ 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”.

Esse princípio da irredutibilidade de proventos é a extensão da vedação da irredutibilidade de salários para trabalhadores da iniciativa privada (art. 6.º, inc. VI, da CF) e de vencimentos ou subsídios para os do setor público (art. 37, inc. XV, da CF). Trata-se de direito fundamental, e, como tal, protegido pela intangibilidade estatuída pelo poder constituinte originário no art. 60, § 4.º, inc. IV, da CF/88 e aplicável e observável por todos os entes da Federação.

O princípio da irredutibilidade dos benefícios impõe não apenas que os benefícios não tenham que ser reduzidos, mas que haja constante reajustamento de seu poder de compra, conforme aponta Miguel Horvath Junior.⁶ A LC 970/2020 estabelece exatamente o contrário. Diminui o poder de compra de aposentados e pensionistas, tributando quem não era tributado e aumentando a tributação de quem já pagava 11% sobre o valor dos benefícios.

Limite do Poder de Tributar em Matéria Previdenciária - Ofensa aos idosos

Ressalta-se que a diminuição da renda de aposentados e pensionistas colide ainda com o princípio da dignidade da pessoa humana previsto no art. 1.º, III, da Constituição Federal, pois, se efetivado, haverá comprometimento da manutenção de parcela da população que não tem mais inserção no mercado de trabalho. Em consonância com tal princípio é o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741, de 2003), que, no seu art. 9.º, afirma:

Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

⁶ “Direito Previdenciário”, 3.ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 63.

Igualmente a Lei Orgânica, flagrantemente ofendida no disposto dos artigos 270 e 272, *caput*, na medida da vulneração do direito à previdência, na diminuição do direito ao sustento e segurança social e econômica e na periclitación do direito a um envelhecimento com dignidade. A Lei Orgânica, assim como a CF/88 e o Estatuto do Idoso, estipulam o dever do Distrito Federal de garantir e defender sua dignidade, bem-estar e o direito à vida.

Vulnerados estão pela norma impugnada os artigos 270 e 272, *caput* da Lei Orgânica, que determinam como valores fundantes que (Art. 270) “[é] dever da família, da sociedade e do Poder Público garantir o amparo a pessoas idosas e sua participação na comunidade; defender sua dignidade, bem-estar e o direito à vida, bem como colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”; e - no art. 272 - a garantia social de que “[o] Poder Público assegurará a integração do idoso na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei [...]”.

Limite do Poder de Tributar em Matéria Previdenciária - Obrigação de Erradicar a Pobreza - Reserva do Possível

O Poder público atua sob limites implícitos e explícitos, especialmente em sua face talvez mais invasiva da vida em cidadania, que é a atividade tributária, de exação.

Não se pode entender como constitucional uma Lei Complementar que tenha como produto de medida com efeitos de confisco o incremento dos efeitos concretos da pobreza, ou da perda ou diminuição da dignidade das pessoas, já que é objetivo da LODF erradicar a pobreza (por ordem do art. 16, inc. VIII e art. 158, inc. VII, dentre outros) e preservar a dignidade. Erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, valorizar as pessoas são valores e objetivos fixados fundamentalmente e o que vincula a realização da dignidade da pessoa humana com perspectiva material da não-pobreza. A pobreza não se coaduna com dignidade da pessoa humana.

Conforme aponta o Ministro Celso de Mello, sequer a chamada “reserva do possível” não pode ser utilizada para atacar direitos básicos da população:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.]

Quando se sustenta um “mínimo”, ou uma “condição de possibilidade” entende-se como papel dos poderes e do poder público de observar a proteção que a Constituição e a LODF garantem à população - incluídos, por natural, os servidores públicos - em relação às maiorias eventuais ou governos. São esses que estabelecem suas prioridades e quase sempre, infelizmente, desconstituem direitos e descontinuum valores sociais.

Limite do Poder de Tributar em Matéria Previdenciária - Princípio do Não retrocesso

É no sentido exposto da não aplicação da “reserva do possível” que fixa o “princípio do não retrocesso”. Não se pretende que o “não retrocesso” seja aplicado ou entendido de maneira estanque ou conservadora. Há mudanças necessárias diante da complexidade factual e mudanças econômicas e outras vicissitudes. Todavia, para sua compreensão é constitucional a reafirmação do

compromisso com políticas e atuações públicas que sempre busquem aprimorar o *status quo* para reduzir desigualdades, para dar poder e capacidade aos mais vulneráveis, para efetivar, normativa e factualmente, o princípio da igualdade em toda sua potencialidade e dimensão. Esta é uma ordem constitucional, no caso, aos entes federados. Uma ordem do constitucionalismo democrático e que determina que o agir do Distrito Federal - na hipótese versada - deve se harmonizar com o acúmulo de direitos que foram conquistados pela população em geral desde os primórdios.

No julgamento da ADI nº 1.946/DF, relatada pelo Min. Sydney Sanches, o STF consignou sua posição contrária à imposição normativa que implicasse em redução da proteção constitucional dos direitos sociais, entendendo tal medida como retrocesso histórico inadmissível. O Supremo Tribunal deixou claro que há expreso ataque a cláusulas pétreas quando a retirada de direitos sociais golpeia o núcleo básico do princípio da igualdade:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O legislador brasileiro, a partir de 1932 e mais claramente desde 1974, vem tratando o problema da proteção à gestante, cada vez menos como um encargo trabalhista (do empregador) e cada vez mais como de natureza previdenciária. Essa orientação foi mantida mesmo após a Constituição de 05/10/1988, cujo art. 6º determina: a proteção à maternidade deve ser realizada "na forma desta Constituição", ou seja, nos termos previstos em seu art. 7º, XVIII: "licença à gestante, sem prejuízo do empregado e do salário, com a duração de cento e vinte dias". 2. Diante desse quadro histórico, não é de se presumir que o legislador constituinte derivado, na Emenda 20/98, mais precisamente em seu art. 14, haja pretendido a revogação, ainda que implícita, do art. 7º, XVIII, da Constituição Federal originária. Se esse tivesse sido o objetivo da norma constitucional derivada, por certo a E.C. nº 20/98 conteria referência

expressa a respeito. E, à falta de norma constitucional derivada, revogadora do art. 7º, XVIII, a pura e simples aplicação do art. 14 da E.C. 20/98, de modo a torná-la insubsistente, implicará um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado. 3. Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira, facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da C.F./88), proibição, que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam suas aptidões, salário nunca superior a R\$1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto, na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais conseqüências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade. 4. A convicção firmada, por ocasião do deferimento da Medida Cautelar, com adesão de todos os demais Ministros, ficou agora, ao ensejo deste julgamento de mérito, reforçada substancialmente no parecer da Procuradoria Geral da República. 5. Reiteradas as considerações feitas nos votos, então proferidos, e nessa manifestação do Ministério Público federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada procedente, em parte, para se dar, ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, interpretação conforme à Constituição, excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal. 6. Plenário. Decisão unânime. (ADI 1946, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES,

Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2003, DJ 16-05-2003 PP-00090 EMENT VOL-02110-01 PP-00123)

Os Partidos requerentes têm afirmado e pleiteado em ações perante os tribunais e o STF que os direitos fundamentais são irreversíveis. É corolário que fixa obrigação positiva e negativa. A de que o Estado brasileiro deve atuar em face e para satisfazer os direitos sociais, e não pode agir (estando mesmo obrigado) contra a prospecção e realização desses direitos.

Ao instituir contribuição e majorar contribuição, atenta a lei questionada contra os direitos sociais, na medida em que, vulnera o núcleo desses direitos sociais (artigos 6º, 7º e 40 da CF/88), assim deixando de proteger, aplicar ou sequer prospectar, como devia, os direitos sociais basilares da sociedade brasileira.

Reitera-se a doutrina do Min. Luís Roberto Barroso⁷, quando afirma que “O princípio da proibição do retrocesso decorre justamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo existencial”.

A jurisprudência do STF, a respeito, também corrobora a impossibilidade de retrocesso, tendo entendido que:

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5.ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe 14-09-2011, P 15-09-2011).

E, ainda o Ministro Celso de Mello, lecionando que é:

“Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição, a propósito do tema, estimula as seguintes reflexões (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/321, item n. 3, 1998, Almedina): “O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A

violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionalmente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas ('lei da segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura a simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente autoreversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado." (grifei) Bem por isso, o Tribunal Constitucional português (Acórdão nº 39/84), ao invocar a cláusula da proibição do retrocesso, reconheceu a inconstitucionalidade de ato estatal que revogara garantias já conquistadas em tema de saúde pública, vindo a proferir decisão assim resumida pelo ilustre Relator da causa, Conselheiro VITAL MOREIRA, em douto voto de que extraio o seguinte fragmento ("Acórdãos do Tribunal Constitucional", vol. 3/95-131, 117-118, 1984, Imprensa Nacional, Lisboa) (...)” ARE nº 745745 AgR/MG. J. 02/12/2014 - DJE 19/12/2014.

Assim, resta claro que a LC 970 expressamente viola as garantias constitucionais do não retrocesso social, expostas na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Constituição Federal.

DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Ante o cumprimento dos requisitos do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, deve ser concedida a medida cautelar pretendida, por força do art. 10º, § e 3º, da Lei n. 9.868/99: Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

O *fumus boni iuris* foi demonstrado nas razões anteriores.

É patente a violação pela norma impugnada a princípios e a regras da Lei Orgânica e da Constituição Federal.

Quanto ao *periculum in mora*, está evidenciado com a proximidade do prazo fixado no ato impugnado, de vigência em quatro meses.

Na *vacatio legis* inúmeras providências administrativas estão sendo adotadas por todos os órgãos e entes ligados direta ou indiretamente ao Governo do Distrito Federal para as adequação aos novos critérios de elevação da alíquota dos servidores públicos e da contribuição para servidores inativos

Outro aspecto de relevância é a existência da Pandemia da Covid-19. Neste período e enquanto ele perdurar, qualquer retirada e renda significa um contrassenso aos esforços orçamentários e financeiros que os governos têm imprimido para auxiliar as comunidades mais carentes. A LC 970 retirará recursos financeiros da sociedade e os alocarão nos cofres públicos em um momento em que, em razão da profunda crise econômica, os governos em todos os níveis da federação se esforçam para prestar auxílios emergenciais. No caso do DF, caso prevaleça a reforma do Poder Executivo, aproximadamente R\$ 345 milhões serão confiscados dos servidores, o que impactará diretamente a subsistência deles e a atividade econômica distrital, no comércio, sobretudo. Razões essas pelas quais a manutenção dos efeitos da LC 970 contraditada vem a causar sérias e negativas repercussões econômicas no Distrito Federal, tudo isso em um cenário de calamidade pública, de aumento da desigualdade social e sob a incontestada necessidade de adoção de medidas sanitárias de isolamento social, que aprofundam os impreteríveis impactos negativos da crise econômica.

De outro giro, a manutenção do ato guerreado no ordenamento jurídico brasileiro tem o condão de perpetuar uma inconstitucionalidade patente, capaz

de derivar situações e atos igualmente inconstitucionais e nulos. Como visto, o ato patrocinou CONFISCO!!

E tudo promovido sem estudo atuário prévio que indicasse o correto valor, ou mesmo se é necessário qualquer majoração nas contribuições previdenciárias, sejam ordinárias ou extraordinárias e por quanto tempo seriam essas majorações. A ideia de equilíbrio atuarial não está em arrecadação que proporcione superávit, mas sim na ideia de que a previdência tenha condições de arcar com os benefícios devidos. Por isso, não se pode admitir e permitir aumento de contribuição estabelecido em valor aleatório e que se protraia no tempo.

Por si só, tal fato pode gerar incontáveis prejuízos individuais e coletivos e potencialmente aumentar a litigiosidade e a busca pela Jurisdição. Em que pese todos os fatos antijurídicos ocasionados pela manutenção da Portaria no ordenamento, apresentados ao longo desta petição, desses sem dúvida o mais gravoso é a perpetuação de violações a regras e princípios Constitucionais, de violações a direitos fundamentais.

É imperioso que se suspenda a eficácia da Lei Complementar 970/2020, ora impugnada, porque, além de todas as inconstitucionalidades aqui apontadas, poderá causar prejuízo irreversível aos servidores da ativa, aposentados e pensionista.

Nesse sentido, torna-se indeclinável a concessão de medida cautelar, vez que devidamente fundamentados e comprovados os requisitos basilares para a adoção dessa medida.

PEDIDOS

Requer-se o deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Complementar nº 970, de 08 de Julho de 2020, *inaudita altera parte* ou antes de audiência ou de manifestação dos órgãos e entes, através de decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário, ou mediante a pronta inclusão do feito em pauta.

Requer-se a notificação do Procurador-Geral do Distrito Federal, para se manifestar, nos termos do artigo 8º da Lei nº 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Pede-se a notificação da Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para se declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 970, de 08 de Julho de 2020, em face dos arts. 125, §1º, 131, 200, 270 e 272 da LODF, bem como dos arts. 18, 24, inc. XII, art. 25, art. 194, inc. IV, da CF/88.

Requer-se, caso entenda necessário, a adoção das providências do §1º do art. 9º da Lei 9.868;

Requer-se, desde já, a permissão de sustentação oral na Sessão de julgamento da medida cautelar e na sessão de julgamento do mérito da ação.

Atribui a causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nesses Termos, Pede o Deferimento.

Brasília/DF, 20 de Julho de 2020.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144