

**EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, partido político registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 00.000.000/0000-00, cuja sede nacional encontra-se no SCS, Quadra 05, Bloco B, Loja 80, Brasília, Distrito Federal, CEP n. 70305-000, através de seu procurador constituído nos termos do instrumento e outorga especial em anexo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, bem como o art. 2º, inciso VIII, da Lei Federal n. 9.868/99, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**(com pedido cautelar)**

em face do art. 4º da Lei n. 13.183, de 05 de novembro de 2015, que altera a Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

## **I. DA LEGITIMIDADE AD CAUSAM DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Cumpra ressaltar, inicialmente, que os partidos políticos que detêm representação no Congresso Nacional integram o rol de legitimados para a proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor de lei ou ato normativo federal junto ao Supremo Tribunal Federal consoante o disposto no art. 103, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei n. 9.868/99.

Merece destaque, neste contexto, o entendimento deste E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que a legitimidade ativa de agremiação político-partidária para a instauração de controle abstrato de atos normativos federais, municipais e distritais se trata de legitimidade ativa universal e dispensa, portanto, a comprovação de pertinência temática (ADI 1.407-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 07/03/96, Plenário, DJ de 24/11/00).

Considerando que o **Partido Socialismo e Liberdade – PSOL** detém representação junto ao Congresso Nacional, restam observadas as exigências constitucional e infraconstitucional.

## **II. DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO**

Em seu art. 102, inciso I, alínea “a”, a Constituição Federal confere a este E. STF a competência para, originariamente, processar e julgar “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal”.

Considerando a competência originária desta E. Corte, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é proposta em desfavor do art. 4º da Lei n. 13.183, de 05 de novembro de 2015, que altera a Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012 e é resultante da conversão da Medida Provisória n. 676, de 17 de junho de 2015 (DOU de 18/06/2015).

O referido diploma normativo, **cuja cópia integral está anexada à**

**exordial**, ostenta a seguinte redação:

**Lei n. 13.183**

**Art. 4º.** O art. 1º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“**Art. 1º** .....

§ 1º .....

§ 2º Os servidores e os membros referidos no caput deste artigo com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que venham a ingressar no serviço público a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício.

§ 3º Fica assegurado ao participante o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, nos termos do regulamento do plano de benefícios.

§ 4º Na hipótese do cancelamento ser requerido no prazo de até noventa dias da data da inscrição, fica assegurado o direito à restituição integral das contribuições vertidas, a ser paga em até sessenta dias do pedido de cancelamento, corrigidas monetariamente.

§ 5º O cancelamento da inscrição previsto no § 4º não constitui resgate.

§ 6º A contribuição aportada pelo patrocinador será devolvida à respectiva fonte pagadora no mesmo prazo da devolução da contribuição aportada pelo participante.” (NR)

### **III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PERTINENTES À IMPUGNAÇÃO**

#### **DA LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE VERSA SOBRE O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

O direito à participação em regime de previdência próprio, mediante contribuição do respectivo ente público, é assegurado aos titulares de cargos efetivos estatutários da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, nos termos do disposto no art. 40 da Constituição Federal.

Tal dispositivo foi objeto de diversas modificações desde a sua promulgação, destacando-se, no que diz respeito à matéria, a inclusão dos §§ 14, 15 e 16 através da Emenda Constitucional n. 20/98, *in verbis*:

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

[...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

[...]

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 41/03 conferiu nova redação ao *caput* e § 15 do art. 40, o que fez nos seguintes termos:

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

Observa-se que, em seu conjunto, os §§ 14, 15 e 16 inovaram em relação à sistemática previdenciária preexistente ao permitir a aplicação do teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS às aposentadorias e às pensões concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Para tanto, exigiu-se que cada ente federativo, ao adotar o teto aplicável aos benefícios do RGPS, institua um regime de previdência complementar.

Não obstante o texto constitucional autorizar a criação de um regime de previdência complementar desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98, a sua implementação no âmbito federal tornou-se possível somente com a publicação da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, que originalmente dispôs:

**Art. 1º.** É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do

Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Os servidores e os membros referidos no caput deste artigo que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

Deste modo, em observância às determinações constitucionais, a Lei n. 12.618/12, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, instituiu o Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos titulares de cargos efetivos junto à União Federal, suas autarquias e fundações e, inclusive, aos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

Com a publicação do Decreto n. 7.808/12, foi criada, no âmbito do Poder Executivo federal, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, a FUNPRESP-EXE, nos seguintes termos:

**Art. 1º.** Fica criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, entidade fechada de previdência complementar vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.

§ 1º A Funpresp-Exe será estruturada na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, financeira e gerencial.

§ 2º A Funpresp-Exe terá sede e foro em Brasília, Distrito Federal.

[...]

A efetiva implementação do FUNPRESP-EXE ocorreu em 04 de fevereiro de 2013, a partir da publicação da Portaria n. 44 do Ministério da Previdência Social, que dispunha:

O DIRETOR DE ANÁLISE TÉCNICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 13 e o inciso I do art. 33, combinado com o art. 5º, todos da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, e art. 23, inciso I alíneas "a" e "c", do Anexo I do Decreto nº 7.075, de 26 de janeiro de

2010, e tendo em vista a Resolução CGPC nº 14, de 1º de outubro de 2004, considerando as manifestações técnicas exaradas no Processo Previc nº 44011.000035/2013-18, comando nº 360859163, resolve:

**Art. 1º.** Aprovar o Regulamento do Plano Executivo Federal, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe.

**Art. 2º.** Inscrever sob o nº 2013.0003-83, no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios, o Plano Executivo Federal.

**Art. 3º.** Aprovar o Convênio de Adesão da União, na condição de patrocinadora do Plano Executivo Federal, CNPB nº 2013.0003-83, por meio do Poder Executivo Federal, representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Art. 4º.** Fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para início de funcionamento do referido plano.

**Art. 5º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

No âmbito do Poder Legislativo, houve a celebração de convênio de adesão com a FUNPRESP-EXE, sendo criado o Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal – LEGISPREV, administrado por aquela. O regulamento do plano em questão foi aprovado pela Diretoria de Análise Técnica da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC do Ministério da Previdência Social por meio da Portaria n. 239, publicada no DOU de 07/05/2013, sendo esta data o marco do início da vigência do regime.

Por fim, no que tange ao Poder Judiciário, houve a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário – FUNPRESP-JUD através da Resolução n. 496, de 26/10/12, da Presidência do Supremo Tribunal Federal, restando prevista no estatuto do fundo a possibilidade de celebração de convênios de adesão pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O Regulamento do Plano de Benefícios do Judiciário da União, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público foi aprovado pela Diretoria de Análise Técnica da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC do Ministério da Previdência Social por meio da Portaria n. 559, publicada no DOU de 14/10/2013, sendo esta data o marco do início da vigência do regime.

De acordo com a disciplina originalmente prevista na Lei n. 12.618/12, a partir do início da vigência do regime em questão (datas acima indicadas para cada um dos poderes), os servidores que ingressem no serviço público federal, desde que não egressos do serviço público da mesma ou de outra esfera com admissão anterior a 04 de fevereiro de 2013 e sem solução de vínculo, terão seus benefícios de aposentadoria e de pensões **obrigatoriamente** sujeitos ao teto dos benefícios do RGPS.

Neste contexto, para que um servidor público federal venha a ser beneficiário de valores superiores ao teto dos benefícios do RGPS, deverá, **mediante opção**, aderir ao plano de previdência complementar que lhe é pertinente.

O que ocorre, contudo, é que, contrariando a ordem constitucional, a Lei n. 13.183/15 alterou o teor do supracitado art. 1º da Lei n. 12.618/12 para **retirar a natureza facultativa da adesão aos planos de benefícios** administrados pelas fundações de previdência complementar FUNPRESP-EXE (que administra o Plano do Poder Executivo, EXECPREV, e do Poder Legislativo, LEGISPREV) e FUNPRESP-JUD.

No âmbito do FUNPRESP-EXE, a Orientação Normativa n. 9, de 19 de novembro de 2015, publicada com a finalidade de regulamentar a alteração legislativa introduzida pela Lei n. 13.183/15, dispôs pela inclusão obrigatória nos termos dos seus arts. 3º e 6º, *in verbis*:

**Art. 3º.** Os servidores públicos titulares de cargo efetivo da Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, sujeitos ao regime de previdência complementar, empossados em cargo efetivo a partir de 5 de novembro de 2015 e cuja remuneração seja superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, serão automaticamente inscritos no plano ExecPrev.

§1º A data da inscrição automática do servidor no plano ExecPrev corresponderá à data de entrada em exercício do servidor.

§2º O servidor inscrito automaticamente será classificado como Participante Ativo Normal.



[...]

**Art. 6º.** As disposições previstas nesta Orientação Normativa se aplicam aos servidores públicos empossados em cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações entre 4 de fevereiro de 2013 e 4 de novembro de 2015, cuja remuneração, em 1º de janeiro de 2016, seja superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, salvo manifestação expressa em contrário.

§ 1º O servidor que não se manifestar sobre a inscrição até 31 de dezembro de 2015 terá sua inscrição automática realizada a partir de 1º de janeiro de 2016, data a partir da qual tem início a contagem do prazo para apresentação do requerimento de desistência.

§ 2º A manifestação será feita diretamente no Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE.

O artigo sexto acima transcrito foi depois revogado pela Orientação Normativa n. 10, de 02/12/2015, permanecendo vigentes os demais dispositivos da normativa.

Considerando que a redação da Medida Provisória n. 676, de 17 de junho de 2015, convertida na Lei n. 13.183/15, não dispunha originalmente sobre o regime de previdência complementar, matéria cuja competência é privativa do Presidente da República, bem como o fato de que a adesão aos planos de benefícios administrados pelas fundações instituídas para tanto deve, em razão de expressa ordem constitucional, ser facultativa e jamais compulsória, tem-se por manifesta a inconstitucionalidade formal e material do art. 4º da Lei n. 13.183/15, conforme se passa a expor.

#### **DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 4º DA LEI N. 13.183/15: VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, § 15 E 202, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Consoante exposto, as Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 alteraram a redação do art. 40 da Constituição Federal para autorizar o Poder Executivo Federal a aplicar o teto do RGPS aos benefícios do RPPS, desde que implementado um regime de previdência complementar que facultasse aos contribuintes a opção pelo gozo de melhores aposentadorias ou instituição de pensões.

Ocorre que as alterações constitucionais promovidas *in casu*, pautadas na alegação de que se fazia imperioso conferir tratamento isonômico aos beneficiários de ambos os regimes previdenciários vigentes no Estado brasileiro, restaram subvertidas justamente pela injusta diferença de tratamento imposta aos beneficiários do RPPS através do art. 4º da Lei n. 13.183/15, *in verbis*:

**Art. 4º.** O art. 1º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“**Art. 1º** .....

§ 1º .....

§ 2º Os servidores e os membros referidos no caput deste artigo com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que venham a ingressar no serviço público a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício.

§ 3º Fica assegurado ao participante o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, nos termos do regulamento do plano de benefícios.

§ 4º Na hipótese do cancelamento ser requerido no prazo de até noventa dias da data da inscrição, fica assegurado o direito à restituição integral das contribuições vertidas, a ser paga em até sessenta dias do pedido de cancelamento, corrigidas monetariamente.

§ 5º O cancelamento da inscrição previsto no § 4º não constitui resgate.

§ 6º A contribuição aportada pelo patrocinador será devolvida à respectiva fonte pagadora no mesmo prazo da devolução da contribuição aportada pelo participante.” (NR)

É que, de acordo com o referido dispositivo, os servidores titulares de cargos efetivos que ingressarem no serviço público federal após a vigência do respectivo regime de previdência complementar e que perceberem remuneração

superior ao teto dos benefícios do RGPS **serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data da sua entrada em exercício.**

Observa-se que a Administração Pública, na esteira do advento da Lei 13.183/15, chegou a editar a Orientação Normativa MPOG n. 09, de 19/11/2015, atribuindo à lei efeitos retroativos para determinar a aplicação do mecanismo de inclusão automática mesmo a servidores ingressos antes da promulgação da norma (os admitidos entre 04 de fevereiro de 2013 e 04 de novembro de 2015), os quais, consoante a legislação então vigente, já haviam optado (ainda que tacitamente) pela NÃO inclusão nos planos de benefícios ofertados pelo FUNPRESP-EXE, ao deixar de requerer sua inscrição no referido plano, a qual era facultativa. Entretanto, esta previsão específica foi revogada através da Orientação Normativa MPOG n. 10, de 02/12/2015.

De outra parte, pertinente destacar que, no contexto de inclusão automática, independentemente de manifestação de vontade do servidor, faz-se irrelevante a existência de mecanismo introduzido pela mesma legislação para que, **mediante conduta comissiva do servidor**, seja possível a restauração do *status quo* em até noventa dias após a sua inclusão automática e, portanto, compulsória.

Ademais, cumpre frisar, pela relevância, que, no âmbito do Poder Executivo federal, esta opção pela desistência sequer é igualmente automática, posto que sujeita ao processamento e à apreciação pelo FUNPRESP-EXE (art. 4º da ON 09/15 do MPOG<sup>1</sup>).

Imprescindível notar que, ao autorizar a implementação do teto do RGPS ao RPPS e determinar, para tanto, a instituição de um regime de previdência complementar, a Constituição Federal impôs aos legisladores ordinários e aos seus hermeneutas o dever de observância às regras do primeiro regime no âmbito do RPPS, o que fez de forma expressa nos termos do art. 40, § 15:

---

<sup>1</sup> Art. 4º O servidor inscrito automaticamente no plano Exec-Prev poderá requerer, diretamente à Funpresp-Exe, a desistência de sua inscrição, no prazo de até noventa dias contado da data de sua inscrição. §1º A apreciação e processamento do pedido de desistência é de competência exclusiva da Funpresp-Exe, sendo indeferido qualquer pedido apresentado a órgão ou entidade do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. [...]

**Art. 40. [...]**

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, **observado o disposto no art. 202** e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

[...]

**Assim, em observância aos corolários previstos no art. 202 e parágrafos da Constituição Federal, cumpre notar que, no âmbito do RGPS, a inclusão de beneficiários em planos de regime previdenciário complementar e autônomo é, necessariamente, FACULTATIVA, *in verbis*:**

**Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo**, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

[...]

Deste modo, considerando a necessidade de conferir hermenêutica literal ao art. 202, *caput*, da Constituição Federal a fim de elucidar a finalidade para a qual o constituinte determinou ser facultativa a adesão a regime de previdência complementar e autônomo, entende-se por facultativo aquilo que se permite que seja feito, que depende da vontade, que não é obrigatório<sup>2</sup>, ou seja, tudo o que não for imposto, porque depende de uma conduta comissiva (manifestação de vontade) daquele indivíduo a quem se atribuiu a faculdade.

Evidentemente que a Constituição Federal objetiva resguardar o direito do potencial beneficiário de optar, havendo oferta de planos de previdência complementar, pela adesão ou não. O que não se pode permitir é o entendimento de que seja facultado ao plano de previdência complementar processar e apreciar, como se lícito e lógico fosse, os pedidos de beneficiários pela desistência de uma inclusão

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=facultativo>>. Acesso em 01 de dezembro de 2015.

que sequer solicitaram.

Sob outra ótica, a possibilidade de desvinculação de um regime de previdência complementar, como bem asseverou o Ministro Eros Grau quando do julgamento do RE 482207/PR, trata-se da dimensão negativa do direito à não obrigatoriedade de adesão e com este não se confunde. Neste sentido:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REGIME DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. CARÁTER COMPLEMENTAR. ADESÃO. FACULDADE. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. 1. A faculdade que tem os interessados de aderirem a plano de previdência privada decorre de norma inserida no próprio texto constitucional [artigo 202 da CB/88]. 2. Da não-obrigatoriedade de adesão ao sistema de previdência privada decorre a possibilidade de os filiados desvincularem-se dos regimes de previdência complementar a que aderirem, especialmente porque a liberdade de associação comporta, em sua dimensão negativa, o direito de desfiliação, conforme já reconhecido pelo Supremo em outros julgados. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 482207 AgR, Relator (a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 12/05/2009, DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009 EMENT VOL-02362-07 PP-01426 RTJ VOL-00210-02 PP-00867 RSJADV ago., 2009, p. 46-47)**

Imperioso concluir, portanto, que a Constituição Federal veda a inscrição automática de qualquer servidor público federal em plano de benefícios ofertado no regime de previdência complementar, como pretende o art. 4º da Lei n. 13.183/15, porquanto desvinculada do imprescindível exercício da faculdade de optar ou não pela sua adesão.

Sobre a característica de faculdade inerente aos planos de benefícios ofertados por regimes de previdência complementar, cumpre destacar, por relevante, o entendimento já proferido nesta E. Corte:

**EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA.**

**IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. NECESSIDADE NÃO DEMONSTRADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 24.01.2013. O entendimento adotado no acórdão recorrido ajusta-se à jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser facultativo o ingresso e a participação em regime de previdência complementar.** A revisão da amplitude da modulação determinada na origem depende da existência de risco à segurança jurídica ou de excepcional interesse social, não demonstrados na espécie. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 772765 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 05/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 04-09-2014 PUBLIC 05-09-2014)

**AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO CUSTEIO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO ÀS PESSOAS QUE NÃO ADERIRAM AO PROGRAMA. A Segunda Turma desta Suprema Corte firmou precedente acerca da impossibilidade de se sujeitar pessoa que não aderiu a programa de previdência complementar ao pagamento de valor destinado ao respectivo custeio (RE 482.207-AgR, rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 29.05.2009).** A Súmula 283/STF é inaplicável ao caso em exame, pois o fundamento autônomo, suficiente por si para afastar a exigibilidade da exação, foi devidamente prequestionado. A Constituição não outorga competência para criar contribuições assistenciais aos estados, ao Distrito Federal, nem aos municípios. Esses entes federados somente podem criar contribuições cobradas de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. Ao contrário do que sugerido pela agravante, a alegada inaplicabilidade do art. 3º da Lei estadual 7.567/1982 se resolve em juízo de não recepção, que é diverso do juízo de inconstitucionalidade. Aplicabilidade da Súmula 284 (art. 97 da Constituição). Agravo regimental ao qual se

nega provimento. (RE 603891 AgR, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 26/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 10-08-2012 PUBLIC 13-08-2012 RB v. 24, n. 586, 2012, p. 63-64)

Não se olvida, ademais, que a inclusão do art. 4º ao texto da Lei n. 13.183/15, tanto ao estabelecer comando contrário à ordem constitucional quanto quando determina que os órgãos e entidades da Administração Pública federal atuem conforme esta ordem inconstitucional, viola, também, ao princípio da legalidade sobre o qual versa o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

Em razão do exposto, especialmente quanto à gravidade das consequências que advêm da inclusão automática e, portanto, compulsória de servidores públicos federais recém nomeados em um plano de previdência complementar ao qual não manifestaram interesse de integrar através de conduta comissiva, mostra-se impositivo o deferimento do pedido cautelar e, ao término do julgamento, o julgamento de procedência da presente Ação Declaratória de Inconstitucionalidade.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 4º DA LEI N. 13.183/15: VIOLAÇÃO AOS ARTS. 40, § 15; 60, INCISO II, ALÍNEAS “C” E “F”, E 169, § 1º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

É assente em nosso ordenamento jurídico que as cláusulas referentes à iniciativa privativa das leis excepcionam o princípio geral da legitimação concorrente para a instauração do processo legislativo.

Disto decorre, portanto, que a ação legislativa do Estado brasileiro

deve ser pautada em estrita observância do postulado da reserva de iniciativa quando presente uma das hipóteses taxativas que constam no texto da Constituição Federal.

Consequentemente, a inobservância à prerrogativa de deflagrar o processo legislativo caracteriza vício jurídico cuja gravidade configura hipótese de inconstitucionalidade formal apta a infirmar a integridade do ato legislativo assim editado, o qual não se convalida mediante a sanção do Chefe do Poder Executivo, mesmo que seja sua a reserva da iniciativa usurpada.

Neste sentido, é o entendimento deste E. STF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - **A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE**



**RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA.** - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. [...] (ADI 2867, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. APOSENTADORIA E VANTAGENS FINANCEIRAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE PERSISTE, NÃO OBSTANTE A SANÇÃO DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI. PRECEDENTES. 1. **Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Federal.** 2. **É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa. Precedentes.** Procedência da ação. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.786, de 09 de janeiro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 700, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2001, DJ 24-08-2001 PP-00041 EMENT VOL-02040-01 PP-00218)

Considerando, neste contexto, que a usurpação da reserva de iniciativa macula a integridade do ato legislativo em razão da inconstitucionalidade formal, faz-se necessário observar, *in casu*, a quem pertence a prerrogativa da iniciativa de lei atinente aos regimes previdenciários dos servidores públicos.

Isto porque a Lei n. 13.183/15, que possui o dispositivo ora impugnado, resulta da conversão da Medida Provisória n. 676, de 17 de junho de 2015, que dispunha, originalmente, somente sobre regras para obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição no âmbito do RGPS. Seu inteiro teor era o seguinte:

**Art. 1º.** A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no **caput** serão majoradas em um ponto em:

I - 1º de janeiro de 2017;

II - 1º de janeiro de 2019;

III - 1º de janeiro de 2020;

IV - 1º de janeiro de 2021; e

V - 1º de janeiro de 2022.

§ 2º Para efeito de aplicação do disposto no **caput** e no § 1º, serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.” (NR)

**Art. 2º.** Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Uma vez submetida a Medida Provisória n. 676/15 ao processo legislativo, foram apresentadas **184 (cento e oitenta e quatro) emendas** que, ao versar sobre os mais diversos assuntos, ignoraram não apenas a caracterização de vício em razão da matéria, mas, também, a existência, como *in casu*, de vício formal.

É que, consoante expressamente previsto no art. 40, § 15, da Constituição Federal, **pertente ao CHEFE DO PODER EXECUTIVO a prerrogativa de deflagrar processo legislativo pertinente ao regime de previdência complementar destinado aos servidores titulares de cargos efetivos junto à União Federal.**

Reitere-se, neste contexto, *ipsis litteris* o texto constitucional:

**Art. 40.** [...]

§ 15. **O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo,**

observado o disposto no art. 202\_e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

[...]

**Evidentemente que, se a competência para instituir o regime de previdência complementar é do respectivo Poder Executivo, tendo sido exercida pelo Chefe do Poder Executivo no âmbito federal por ocasião da Lei n. 12.618/12 (Projeto de Lei n. 1992/2007<sup>3</sup>), eventuais alterações nesta legislação devem igualmente observar tal reserva de iniciativa.**

Logo, se observado que a Lei n. 13.183/15, em sua redação de origem – a Medida Provisória n. 676/15 –, **nada dispunha acerca do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, mas tão somente acerca do Regime Geral de Previdência Social, resta manifesta a usurpação da competência constitucionalmente reservada ao Presidente da República.**

Não bastando a existência de expressa previsão dispondo sobre a reserva de iniciativa em nome do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo pertinente ao regime de previdência complementar dos servidores públicos federais constante do art. 40, § 15 da Constituição Federal, há que se frisar, a fim de elidir qualquer dúvida que remanesça, o teor do art. 61 da Constituição Federal, especialmente em seu inciso II, alínea “c”, *in verbis*:

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-

---

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366851>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

É que, se por regime jurídico dos servidores públicos, entende-se o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3/12/03, Plenário, *DJ* de 9/2/07), inclusive aquelas pertinentes aos regimes previdenciários – seja no âmbito do RPPS ou do RPC, resta inequívoca a usurpação da competência do Presidente da República pelo Congresso Nacional quando da apresentação e aprovação da emenda parlamentar que acresceu o art. 4º ao texto da Medida Provisória n. 676/15, convertida na Lei n. 13.183/15.

Sobre a iniciativa privativa do Presidente da República, enquanto chefe do Poder Executivo, para deflagrar processo legislativo que resulte em lei versando sobre os regimes previdenciários dos servidores públicos federais, cumpre destacar a existência dos seguintes precedentes desta E. Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 176 da Lei Complementar/PR nº 14/82, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar/PR nº 93/02. Regras especiais de aposentadoria do policial civil. Vício de iniciativa (CF, art. 61, §1º, II, "c"). Aplicação do art. 27 da Lei nº 9.868/99 considerando as peculiaridades do caso. Não há prejudicialidade em relação às Emendas Constitucionais nº 91/03 e nº 97/07, considerando o vício formal coberto pelo art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal.

**1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que as normas que regem a aposentadoria dos servidores civis estaduais são de iniciativa privativa do Governador do Estado, por força do art. 61, §1º, II, "c" e "f", da Constituição Federal.**

**Precedentes: ADI nº 872/RS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 20/9/02; ADI nº 2.115/RS, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 6/9/01; ADI nº 700/RJ, Relator a Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24/8/01.**

**2. É inconstitucional, por afronta ao art. 61, §1º, II, "c", da Constituição, o art. 176 da Lei Complementar/PR nº 14/82, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar/PR nº 93/02, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre regras especiais de aposentadoria do policial civil.** 3. Aplicação ao caso do art. 27 da Lei nº 9.868/99 para dar eficácia ex-nunc à declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar/PR nº 93/02, de modo a preservar a situação jurídica de todos os servidores aposentados até a data da sessão deste julgamento. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 2904, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 EMENT VOL-02375-01 PP-00043)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.951/RJ, DE 26.01.1992. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. FALTA DE CÔNJUGE, COMPANHEIRO OU DEPENDENTE. BENEFICIÁRIO. TERCEIRO LEGATÁRIO EM TESTAMENTO OU INDICADO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA ESTADUAL (IPERJ). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTE: ADIN Nº 240, REL. MIN. OCTAVIO GALLOTTI **1. Afronta ao art. 61, § 1º, II, c, por preterir a exigência de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a elaboração**

**de normas que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico. 2. É inconstitucional a norma que permite a extensão da pensão por morte a pessoa não inserida no rol estabelecido ao art. 201, V da CF (cônjuge, companheiro ou dependente). 3. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 1.951, de 26.01.1992.** (ADI 762, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/2004, DJ 14-05-2004 PP-00032 EMENT VOL-02151-01 PP-00034)

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - **Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.** - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

Ainda que se entendesse pela possibilidade de inclusão, pelo Poder Legislativo, de emenda ao texto da Medida Provisória n. 676/15 versando sobre o regime previdenciário complementar dos servidores públicos federais, dada a existência de alguma semelhança com o teor originário do ato normativo provisório, o que se admite apenas para elucidar a completa teratologia da presença do art. 4º no texto da Lei n. 13.183/15, ter-se-ia, igualmente, configurada a usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

É que, eventual atuação do Poder Legislativo a fim de alterar proposições legislativas cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo **são**

**admitidas tão somente quando não importarem em aumento de despesas, o que, evidentemente, não ocorre no caso em comento, à medida que, ao determinar a inscrição automática de todos os servidores públicos federais no plano de benefícios, notadamente o ofertado pelo FUNPRESP-EXE, a lei obriga a todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal a verter a respectiva parcela patronal da contribuição previdenciária.**

**Ou seja, há inequívoco aumento das despesas em todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, suas autarquias e fundações que tenham servidores nomeados a partir da data de promulgação da lei em questão.**

Sobre a caracterização da inconstitucionalidade formal quando, através de emenda ofertada pelo Poder Legislativo, houver aumento de despesas em projeto legislativo de iniciativa privativa do Poder Executivo, esta E. Corte já manifestou-se em sede de Repercussão Geral no RE 745811:

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. **3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal.** 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência. (RE 745811 RG, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 17/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG

05-11-2013 PUBLIC 06-11-2013)

E, ainda, no mesmo sentido:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar nº 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência legislativa. Administração pública. Procuradoria-Geral do Estado. Organização. Designação de procuradores para atuar noutra Secretaria. Disciplina de processos administrativos. **Criação de cargos na Secretaria da Educação. Inadmissibilidade. Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. Temas sem pertinência com o objeto da proposta do Governador. Aumento de despesas, ademais. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, “a”, “b” e “e”, e 63, inc. I, da CF.** Ação julgada procedente. Precedentes. São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta do Governador do Estado e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos. (ADI 2305, Relator (a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. **Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda**



**Constitucional 19/98.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2079, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2004, DJ 18-06-2004 PP-00044 EMENT VOL-02156-01 PP-00073)

Ocorre que o aumento de despesas através da inclusão do art. 4º à Lei n. 13.183/15, ao conceder benefício sem que houvesse lastro para tanto, acabou por violar, também, ao teor do art. 169, § 1º, da Constituição Federal no que dispõe:

**Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

À medida que as violações ao texto constitucional não deixam alternativa ao ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, faz-se impositivo o deferimento do pedido cautelar e, ao término do julgamento, o provimento integral dos pedidos ora deduzidos.

## **V. DA MEDIDA CAUTELAR**

De fácil percepção, pelo relatado nos tópicos anteriores, que a

presente Ação Direta de Inconstitucionalidade clama o deferimento de provimento cautelar, *inaudita altera parte*, como faculta a letra “p” do inciso I do artigo 102 da Lei Maior, bem como o § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868/99.

Ao longo da argumentação desenvolvida, restou inequivocamente demonstrada a presença do *fumus boni iuris*. Isto porque é patente, consoante exposto supra, a violação, pelo art. 4º da Lei n. 13.183/15 em relação ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, artigo 40, § 15, da Constituição Federal, artigo 60, inciso II, alíneas “c” e “f”, da Constituição Federal, artigo 202, *caput*, da Constituição Federal e artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto ao *periculum in mora*, deve-se atentar ao fato de que, nos termos ora sustentados, será compulsória a inclusão, no plano de benefícios ofertado pelo FUNPRESP-EXE, de todos os servidores públicos federais que ingressarem a partir da edição da lei ora em discussão, passando a ser efetuado o respectivo desconto em folha do percentual de 8,5% incidentes sobre o valor que ultrapassar o teto do RGPS a título de contribuição previdenciária ao regime de previdência complementar. A mesma providência, dессume-se, será adotada em relação aos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Cabe salientar que os Departamentos de Recursos Humanos dos órgãos públicos e a própria FUNPRESP não estão preparados para operacionalizar os pedidos de desfiliação ao plano de benefícios. Basta verificar que no próprio site do FUNPRESP-EXE (<https://www.funpresp.com.br/portal>) não consta mais o formulário de cancelamento de inscrição. Assim, a medida liminar se justifica também pela inércia administrativa em potencializar a livre manifestação da vontade do servidor.

A relevância dos fundamentos, portanto, autoriza a concessão da medida cautelar no presente caso, para fins de assegurar à totalidade dos servidores públicos federais, notadamente os vinculados Poder Executivo Federal, o direito constitucional de optar pela inclusão, ou não, em plano de benefícios de previdência complementar.

Logo, a não suspensão do art. 4º da Lei n. 13.183/15 importará em

relevantes prejuízos aos servidores públicos abrangidos pela inclusão compulsória nos regimes de previdência complementar, situação que pode vir a se perpetuar ou, no mínimo, não importar na restituição das contribuições vertidas se ultrapassado o prazo para “optar pela desistência”, tornando ineficaz qualquer provimento final a ser proferido por esta E. Corte.

## **VI. REQUERIMENTO**

Ante o exposto, demonstrado o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, requer:

- a)** o conhecimento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por este E. Supremo Tribunal Federal;
- b)** a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, para suspender, com eficácia *ex tunc*, o artigo 4º da Lei n. 13.183, de 04 de novembro de 2015 até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, e, no caso de já se ter procedido à inclusão compulsória de qualquer servidor público federal em um dos planos de benefícios ofertados pelas fundações de previdência complementar, que se ordene, imediatamente, a retificação e devolução dos valores descontados em folha a título de contribuição previdenciária, sob pena de multa diária;
- c)** após a apreciação do pedido cautelar, a intimação do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal e/ou do Presidente da Câmara dos Deputados para prestar as informações necessárias no prazo legal de trinta dias;
- d)** a citação do Advogado-Geral da União para, se entender pertinente, defender a norma impugnada;
- e)** a intimação do Procurador-Geral da República para que se manifeste;

**d) o julgamento de total procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei n. 13.183, de 04 de novembro de 2015 com efeitos *ex tunc*.**

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 10 de dezembro de 2015