

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.156 DISTRITO FEDERAL

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO MS Nº 0058516-52.2016.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **LUIZ PAULO CORRÊA DA ROCHA**
ADV.(A/S) : **RODRIGO CEZAR CUSTODIO NUNES**

DECISÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR. GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROJETO DE LEI. INSTITUIÇÃO DE ALÍQUOTA ADICIONAL EXTRAORDINÁRIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SERVIDORES ESTADUAIS ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS. MANDADO DE SEGURANÇA. DEPUTADO ESTADUAL. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA. RISCO À ORDEM PÚBLICA E LESÃO À ORDEM ECONÔMICA CONFIGURADOS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. Suspensão de liminar, com requerimento de medida liminar *inaudita altera pars*, apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro com

SS 5156 MC / DF

fundamento no art. 15 da Lei n. 12.016/2009, no art. 1º da Lei n. 9.494/1997 e no art. 4º da Lei n. 8.437/1992 contra liminar deferida pelo Relator do Mandado de Segurança n. 0058516-52.2016.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça fluminense.

O caso

2. O Estado requerente noticia a tramitação, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, de projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo (n. 2.241/2016) objetivando instituir alíquota adicional extraordinária da contribuição previdenciária, em favor de Rioprevidência, pelo prazo de quatro quadrimestres, como instrumento para garantir a cobertura financeira dos benefícios previdenciários e o equilíbrio do fundo do regime próprio dos servidores estaduais.

Relata-se ter sido impetrado por deputado estadual mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo o Desembargador Relator deferido, em 8.11.2016, a medida liminar requerida para suspender o processo legislativo.

3. Tem-se na decisão liminar cuja suspensão de efeitos aqui se pleiteia:

“Trata-se de mandado de segurança impetrado por parlamentar contra alegada ilegalidade no processo legislativo, onde também vislumbra violação de direitos fundamentais, pleiteando-se, inclusive liminarmente, seja suspensa a tramitação do Projeto de Lei nº 2241/2016, mensagem 38 de 04/11/2016, de autoria do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de instituir “provisoriamente, pelo prazo de 4 (quatro) quadrimestres, alíquota adicional extraordinária da contribuição previdenciária”, a exação de 16% (dezesseis por cento) sobre a remuneração de todos os servidores ativos e inativos do Estado do Rio de Janeiro e fixando a alíquota de 30% sobre a remuneração dos servidores inativos que recebem a

SS 5156 MC / DF

abaixo do teto do INSS (R\$ 5.189,82).

Sustenta que há insanável vício de iniciativa do projeto de lei, que impede sua tramitação na Assembleia Legislativa, porque, embora denominada de “alíquota adicional extraordinária” trata-se de verdadeiro empréstimo compulsório, tributo destinado “a atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública” (art. 168, I da Constituição da República), sendo certo que o estado de calamidade pública já foi declarado pela Assembleia Legislativa, mediante aprovação de projeto de lei da autoria do Poder Executivo; que somente a União Federal, por meio de Lei Complementar, tem competência para a instituição de empréstimo compulsório (art. 168, caput da CRFB); que a alíquota traz nova fonte de custeio para o sistema previdenciário, em acréscimo às contribuições ordinárias, embora seja da competência exclusiva da União, por Lei Complementar, instituir novas fontes de manutenção da seguridade social (arts. 195, §4º e 154, I da CRFB).

Aduz que, se superado o vício formal, há vício de inconstitucionalidade material; que, com a majoração da alíquota de 11% para 14% por outro projeto de lei, a alíquota extraordinária elevará a contribuição previdenciária para 30%, o que caracteriza evidente confisco, ao passo que a CRFB proíbe expressamente a instituição de tributo com efeito confiscatório (art. 150, IV), dizendo o mesmo o art. 196, IV da Constituição Estadual; que, somada ao imposto de renda, de 27,5%, chega-se a 57,5% de incidência tributária sobre a remuneração do servidor público, carga tributária desumana, inconstitucional e intolerável; que a majoração de 11% para 30% representa aumento de 272,72%; que com a remuneração defasada pela inflação, a perda de mais 19% dos vencimentos comprometerá a subsistência do servidor, em manifesta afronta ao princípio da dignidade humana.

Argumenta que a duração mínima de quatro quadrimestres para contribuição adicional é desproporcional, prolongando-se demasiadamente o confisco, visto que o art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que as medidas necessárias para a redução dos gastos devem ser adotadas nos dois quadrimestres subsequentes.

SS 5156 MC / DF

Encerra afirmando que, além da inconstitucionalidade material do confisco, há outro vício de inconstitucionalidade, com relação à contribuição previdenciária dos inativos, pois o art. 40, §18 da CRFB estabelece que os aposentados e pensionistas que recebem abaixo do limite do INSS, hoje R\$ 5.189,82, estão imunes ao pagamento da contribuição previdenciária, independentemente do valor da alíquota.

RELATADOS, DECIDO.

Está presente o fumus boni iuris. Com a majoração da contribuição atual, de 11% para 14%, por outro projeto de lei, a implantação da alíquota adicional extraordinária de 16% pode elevar para 30% o valor da contribuição previdenciária dos servidores.

Tal percentual, sem que se adentre em demasia o mérito da causa, tem o condão de causar surpresa, mesmo para quem não seja servidor público, tamanha a sua monta, percentual que, assomado à alíquota do imposto de renda, pode consumir mais da metade das remunerações e proventos dos servidores.

Além disso, parece destoar da vontade do legislador constituinte a imposição de desconto previdenciário, na alíquota de 30%, aos servidores que percebam abaixo do teto do INSS, notadamente quando a Constituição da República estabeleceu imunidade daqueles que percebam aquém daquele limite.

Deste modo, a aparência do direito invocado deve ser reconhecida.

No que respeita ao periculum in mora, este é evidente, tendo em conta que, se algum valor possivelmente indevido vier a ser descontado dos servidores e inativos, estes serão privados de verba de natureza indubitavelmente alimentar.

Mais que isso: acaso algum desconto aconteça, a lesão seria de difícil reparação, tendo em vista que a restituição das parcelas indevidas ocorreria mediante o pagamento de precatórios.

A aparência de inconstitucionalidade autoriza o deferimento da liminar para suspensão do processo legislativo, no que respeita ao Projeto de Lei nº 2241/2016, de autoria do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Pelo exposto, DEFIRO A LIMINAR, nos termos acima" (edoc. 4).

SS 5156 MC / DF

4. Defende-se o cabimento do presente requerimento de suspensão e a competência da Presidente deste Supremo Tribunal para decidi-lo, pela natureza constitucional do fundamento utilizado na decisão cujos efeitos se busca suspender.

Assevera-se que *“a possibilidade de agravo interno contra a liminar não desloca o cabimento do pedido para o Presidente do TJ[, fazendo o] relator (...) as vezes do órgão colegiado ao decidir”* (fl. 3 da petição inicial – edoc. 1).

Aponta-se grave lesão à ordem pública, *“em sua acepção jurídico-constitucional, na medida em que a referida determinação judicial não encontra suporte entre as hipóteses cabíveis de controle judicial preventivo e difuso de constitucionalidade do processo legislativo”* (fl. 9).

Argumenta-se que *“se impede o regular funcionamento do Parlamento fluminense, com gravíssima consequência que pode projetar-se no plano das atividades legislativas, por meio de decisão judicial, de cognição sumária, que maniet a competência constitucional reservada às casas legislativas”* (fl. 10).

O Requerente cita, em favor de sua tese, o decidido por este Supremo Tribunal no Mandado de Segurança n. 32.033 (Redator para o acórdão o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 17.2.2014).

Sustenta lesão à saúde, à segurança e à economia públicas enfatizando que *“[o] sistema de previdência estadual encontra-se inviabilizado, e o tesouro é obrigado a realizar aporte de valores para fazer face às despesas com aposentadorias e pensões[, sendo certo que, s]em o aumento da contribuição previdenciária, não haverá receita para pagar as despesas existentes, sejam elas da previdência, sejam elas pertinentes à ordem administrativa, saúde, polícia, educação e outras despesas”* (fl. 11).

Realça a situação difícil pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro, afirmando não ter *“recursos para pagar mais do que sete, das treze,*

SS 5156 MC / DF

remunerações devidas aos seus funcionários no exercício de 2017, sejam ativos, sejam inativos e sejam pensionistas” (fl. 12).

Enfatiza a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência e a natureza solidária e requer “*seja sustada, liminarmente, a decisão fustigada consistente na liminar no mandado de segurança 0058516.52.2016.8.19.00, em curso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, confirmando-se, se necessário, o decidido, após a instrução do feito*” (fl. 13).

Estudados os elementos constantes dos autos, **DECIDO.**

5. Este Supremo Tribunal estabeleceu deverem se observar os seguintes requisitos para a suspensão de liminar deferida em mandado de segurança: *a)* seja legitimado o requerente para o pleito, Procurador-Geral da República ou a pessoa jurídica de direito público competente, o que está presente no caso em pauta; *b)* comprove-se a competência deste Supremo Tribunal para apreciação do recurso que vier a ser interposto contra a decisão questionada, se for o caso, o que também está presente na espécie, pois a liminar foi deferida em mandado de segurança impetrado, originariamente, contra ato de Tribunal de Justiça, nos termos do art. 25 da Lei n. 8.038/1990; *c)* o fundamento da matéria seja constitucional, o que igualmente se demonstra nesta suspensão; *d)* seja demonstrado que a decisão liminar, cujos efeitos se requer sejam suspensos, pode acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Quanto ao requisito de ser a matéria de natureza constitucional, do que depende a cognição do pedido (por exemplo, Rcl n. 497-AgR/RS, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 06.4.2001; SS n. 2.187-AgR/SC, Relator o Ministro Mauricio Correa, DJ 21.10.2003; SS n. 2.465/SC, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004), tem-se por preenchido o requisito, pois em jogo, na espécie em exame, alegada ocorrência de controle prévio de constitucionalidade no processo

SS 5156 MC / DF

legislativo.

6. No exame do pedido de suspensão não se analisa aprofundadamente o mérito da ação na qual proferida a decisão objurgada, mas a comprovação dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes assegurados em lei.

7. Na espécie em análise, constata-se assistir razão jurídica ao Estado requerente.

Como observado na petição inicial, a fundamentação utilizada no deferimento da medida liminar adentrou o mérito da matéria submetida à discussão dos parlamentares estaduais, representantes eleitos pela sociedade fluminense, no projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, suprimindo a possibilidade de debate sobre a questão e seu aprimoramento no espaço institucional próprio, inviabilizando-se, assim, a busca compartilhada por solução para o grave problema orçamentário experimentado pelo Estado do Rio de Janeiro.

8 O mandado de segurança não se mostra meio processual adequado para o que se pretendeu, conforme orientação jurisprudencial reiterada deste Supremo Tribunal no precedente mencionado pelo Estado requerente (Mandado de Segurança n. 32.033), no sentido de que *“não é admissível o controle jurisdicional da constitucionalidade material de projetos de lei, sendo admissível, quando muito, a impetração de mandado de segurança para coibir atos incompatíveis com as disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”*, o que não se teve na espécie vertente.

Naquela oportunidade, asseverei:

“(...) 15. Quanto ao cabimento de mandado de segurança impetrado por parlamentar para impugnar vício formal no processo legislativo de elaboração d elei ou de emenda constitucional, há

SS 5156 MC / DF

consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido positivo. (...)

16. Tanto não significa ser cabível mandado de segurança em qualquer situação de exercício próprio da função legislativa por parlamentar. Há que se apurar objetivamente quando o seu direito-dever está sob ameaça ou lesão e quando o que se pretende é debater interesses políticos afetos à esfera própria da política, incorrendo-se em indébita judicialização”.

9. Nesses termos, em exame precário, próprio das medidas liminares, mostra-se plausível o risco de lesão aos valores tutelados na legislação da contracautela, devendo-se suspender os efeitos da decisão que impede a tramitação do Projeto de Lei n. 2.241/2016 na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, até que decisão de mérito naquele mandado de segurança seja exarada e transite em julgado o decidido, ou, se for o caso, haja reexame ou reforma da presente decisão neste Supremo Tribunal.

10. Pelo exposto, **defiro a medida liminar, suspendendo os efeitos da liminar exarada no Mandado de Segurança n. 0058516.52.2016.8.19.00 no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.**

À Procuradoria-Geral da República para a competente manifestação.

Na sequência, voltem-me os autos para nova análise com os elementos que se produzirem, se for o caso.

Publique-se.

Intime-se.

Brasília, 10 de novembro de 2016.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Presidente