TRF - 2.ª REGIÃO
SED / DIJUR
DJU 03 OUT 2000
SEÇÃO DE ACÓRDÃOS

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA 034066/RJ **Nº 2000.02.01.029314-7**

RELATOR : J. E. CARREIRA ALVIM
APTE : ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE QUÍMICA - RIO DE JANEIRO
PROCD : Deolinda Vieira Costa
APDO : ENY HENRIQUES MAURICIO E OUTROS
ADV : Rodrigo Boueri Filgueiras Lima e outro
REMTE : JUÍZO FEDERAL DA 9ª VARA/RJ

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98 - LEI N. 9.783/99 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS E INATIVOS - INCONSTITUCIONALIDADE DA PROGRESSÃO LEGAL

I - Nos termos do art. 195 da Constituição, "a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", além das contribuições sociais dos empregados e empregadores, o que garante a participação das entidades públicas na manutenção do sistema previdenciário.

II - Ainda de acordo com a Constituição, "o regime de previdência dos servidores de cargo público efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral da previdência social" (art. 40, § 12, CF).

III - Mesmo depois da EC n. 20/98, o sistema previdenciário não exime de contribuição os entes públicos, relativamente aos seus próprios servidores, nem lhes retira a condição de garantidores do sistema como um todo, razão por que é inconstitucional toda lei ordinária que pretenda fazer recair sobre os ombros do segurado a parte do custeio que deve constitucionalmente ser suportada pelos entes públicos.

IV - É inconstitucional a Lei n. 9.783/99, naquilo em que, para suprir a parte que cabe à União Federal na manutenção do sistema previdenciário, acrescenta à contribuição de 11% (onze por cento), suportada pelos servidores públicos (art. 1º), adicionais progressivos que variam de 9 (nove) a 14 (quatorze) pontos percentuais, reincidentes sobre a parcela de remuneração dos servidores -- fazendo a contribuição elevar-se para 25% (vinte e cinco por cento) -- vigorando até 31 de dezembro de 2002 (art. 2º e parágrafo único)

V - A Lei n. 9.783/99 consagra um verdadeiro "confisco" nos vencimentos dos servidores públicos, para compensar a parte relativa à contribuição da União no custeio da Previdência Social, o que afronta o disposto no art. 150, IV, da Constituição, que proíbe utilizar o tributo com efeito confiscatório. Se não pode o tributo ser utilizado com essa finalidade, não pode também, por compreensão analógica, ser como tal utilizada a contribuição previdenciária, seja ela de natureza contributiva, como a devida pelos servidores, seja participativa, como a devida pela União.

VI - Não se compatibiliza com a Constituição contribuições a título de adicionais temporários (art. 2º, I e II, da Lei n. 9.783/99), a vigirem até o ano de 2002 (art. 2º, parágrafo único, da mesma lei), impostos por lei ordinária, pois apresentam indisfarçável natureza de empréstimo compulsório *sui generis*, instituído ao largo da lei complementar, sem se enquadrar em nenhuma das hipóteses que autorizam a sua cobrança (art. 147, I e II, da CF), e sem qualquer possibilidade de reembolso ao contribuinte (confisco).

VII - Os adicionais em questão acabam incidindo sobre os salários e proventos, aproximando-se mais do imposto sobre a renda, mas terminam por afrontar o art. 153, § 2º, da Constituição, porquanto esse tributo deve ser informado pelos critérios da generalidade e da universalidade, que, definitivamente, não são respeitados pela Lei n. 9.783/99.

VIII - Quando a Constituição proíbe, expressamente, proposta de emenda tendente a "abolir" os direitos e garantias individuais, ex vi do disposto no art. 6º, § 4º, IV, não quer significar que não esteja proibida a sua "diminuição", porquanto, "diminui aqui, diminui ali, diminui acolá", a soma destas diminuições acabariam por esvaziar por completo o direito, em detrimento do seu titular.

IX - O legislador constituinte exige do poder de revisão a solidariedade entre os princípios fundamentais da Constituição e as idéias constitucionais consagradas por esse poder (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, 5ª ed., Coimbra, Livraria Almeidina, 1991, p. 1130), sendo defeso a qualquer emenda constitucional atentar contra esses postulados-base, sob pena de ser tida como inconstitucional.

X - O moderno direito contitucional tem-se preocupado com o gigantismo dos poderes constituídos (mormente o Legislativo e o Executivo) que, mesmo tendo assento Constitucional, são suficientemente fortes e poderosos para reformar a Constituição, naquilo em que constitua empecilho ao atingimento dos seus escopos, nem sempre condizentes com a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, CF).

XI - O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança (Súmula n. 269 do STF).

XII - Recurso e remessa improvidos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Acordam os membros da 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, em negar provimento ao recurso e à remessa necessária, na forma do voto do relator.

Custas, como de lei.

Votaram os Exmºs. Srs. Juízes Federais e Ney Fonseca e Ricardo Regueira.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2000 (data do julgamento).

CARREIRA ALVIM
Relator

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34066 - RJ
(1ª Turma)

REGISTRO Nº 2000.02.01.029314-7
RELATOR : J.E. CARREIRA ALVIM
APTE : ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE QUÍMICA – RIO DE JANEIRO
ADV : Deolinda Vieira Costa
APDO : ENY HENRIQUES MAURICIO E OUTROS
ADV : Rodrigo Boueri Filgueiras Lima e outro
ORIGEM : JUÍZO FEDERAL DA 9ª VARA/RJ

RELATÓRIO

O Exmº Sr. Relator J.E. CARREIRA ALVIM: Trata-se de apelação de sentença que concedeu a ordem, confirmando a liminar anteriormente deferida e determinando que a autoridade impetrada abstenha-se de fazer incidir sobre os proventos dos Impetrantes a contribuição previdenciária prevista na Lei nº 9783/99.

Em suas razões recursais, sustenta o apelante a constitucionalidade da exigência.

O recurso foi recebido na forma da lei e devidamente contra-arrazoado às fls. 98/106.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição.

É o relatório.

Jca/Lei nº 9.783/99
9ª VF/RJ

Tribunal Regional Federal
137
2ª Região

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34066 - RJ
(1ª Turma)

REGISTRO Nº 2000.02.01.029314-7

RELATOR	:	**J.E. CARREIRA ALVIM**
APTE	:	**ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE QUÍMICA – RIO DE JANEIRO**
ADV	:	**Deolinda Vieira Costa**
APDO	:	**ENY HENRIQUES MAURICIO E OUTROS**
ADV	:	**Rodrigo Boueri Filgueiras Lima e outro**
ORIGEM	:	**JUÍZO FEDERAL DA 9ª VARA/RJ**

VOTO

O Exmº Sr. Relator J.E. CARREIRA ALVIM:. Antes da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, dispunha o § 6º do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993, que "as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores na forma da lei". Com a reforma da Constituição, essa regra perdeu o colorido de norma específica, dispondo o caput do art. 40 da Constituição que "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 os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo".

Essa mudança não alterou a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois o art. 195 da Constituição continuou dispondo que "a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", além das contribuições sociais dos empregados e empregadores, o

Tribunal Regional Federal 2ª Região

que garante a participação das entidades públicas na manutenção do sistema previdenciário.

É que, com as novas regras constitucionais, "o regime de previdência dos servidores públicos de cargo efetivo observará, no que couber, os seguintes requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social (art. 40, § 12). Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social (art. 40, § 13).

O sistema previdenciário disciplinado pela Constituição, mesmo depois da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, não exime de contribuição os entes públicos, relativamente aos seus próprios servidores, nem lhe retira a condição de garantidor do sistema como um todo, razão por que é inconstitucional toda lei ordinária que pretenda fazer recair sobre os ombros do segurado a parte do custeio que deve constitucionalmente ser suportada pelos entes públicos.

Essa a razão por que reputo inconstitucional a Lei n. 9.783, de 1999, naquilo em que, para suprir a parte que cabe à União Federal, na manutenção do sistema previdenciário, acrescenta à contribuição de 11% (onze por cento), suportada pelos servidores públicos (art. 1º), adicionais progressivos que variam de nove (9) pontos percentuais a quatorze (14) pontos percentuais, incidentes sobre a parcela de remuneração dos servidores --, fazendo a contribuição elevar-se para 25% (vinte e cinco por cento) --, vigorando até 31 de dezembro de 2.002 (art. 2º e parágrafo único).

Assim procedendo, a mencionada Lei consagra um verdadeiro "confisco" nos vencimentos dos servidores públicos, para compensar a parte relativa à contribuição da União no custeio da Previdência Social, o que afronta o disposto no art. 150, IV, da Constituição, que proíbe utilizar o tributo com efeito de confisco. Se não pode o tributo ser utilizado com essa finalidade, não pode também, por compreensão analógica, ser como tal utilizada a contribuição previdenciária, seja ela de natureza contributiva, como a devida pelos servidores,

Tribunal Regional Federal 139 2ª Região

seja participativa, como a devida pela União.

Em outros termos, para atender aos seus compromissos com as instituições financeiras internacionais que monitoram a economia nacional, a União repassa a sua participação no sistema previdenciário aos seus próprios servidores, o que, em última análise, significa fazer recair sobre os ombros destes, integralmente, toda a responsabilidade pela manutenção da Previdência e Assistência Social.

Além disso, fere a Lei n. 9.783, de 1999, indiscutivelmente o princípio constitucional da isonomia, na medida em que isenta da contribuição todos os aposentados ou pensionistas que percebam proventos ou pensão de valor não superior a R$600,00 (seiscentos reais) (art. 3°, caput), o servidor inativo ou pensionista com mais de setenta anos de idade ou de aposentado por motivo de invalidez (art. 3°, parágrafo único), e o servidor aposentado que, após completar as exigências para a aposentadoria voluntária integral, continuar em atividade, até a data da publicação da concessão da sua aposentadoria (art. 4°). A afronta ao princípio da isonomia atinge os limites da intolerância, quando apenas os servidores civis são "apanhados" pela regra legal, a qual deixa de fora desse "sacrifício" um seguimento deles, como são os servidores militares.

Não se compatibiliza com a Constituição Federal contribuições a título de adicionais temporários de nove (9) pontos percentuais e quatorze (14) pontos percentuais (art. 2°, I e II), a vigerem até o ano 2002 (art. 2°, parágrafo único), impostos por lei ordinária, pois apresentam indisfarçável natureza de empréstimo compulsório sui generis, instituído ao largo da lei complementar sem se enquadrar em nenhuma das hipóteses que autorizam a sua cobrança (art. 147, I e II, CF); e o que é pior, sem qualquer possibilidade de reembolso ao contribuinte.

Nos moldes como foram instituídos, esses adicionais acabam incidindo sobre os salários e proventos, aproximando-se mais do imposto sobre a renda, mas terminam por afrontar o art. 153, § 2°, da Constituição, porquanto esse tributo deve ser informado pelos critérios da generalidade e da universalidade, que, definitivamente, não são respeitados pela Lei n.9.783, de

Tribunal Regional Federal 120 2ª Região

1999.

O que se observa é que o Executivo, não tendo como sujeitar mais as empresas ao pagamento de contribuições sociais, que só serviram até hoje para alimentar o descontrole das contas públicas, investe agora contra o salário dos servidores públicos civis, ativos e inativos, sem reajuste de vencimentos ou proventos há mais de quatro anos.

No que tange especificamente aos servidores inativos, aposentados anteriormente à promulgação da EC n. 20, de 1988, não poderiam ser atingidos pelas suas disposições, porquanto, ao se aposentarem, adquiriram o direito à aposentadoria nas condições em que lhes foi concedido, não podendo a emenda reformista retroagir para regular diversamente situação jurídica constituída sob a égide da norma constitucional anterior. Existe sem dúvida um princípio implícito na Constituição, ou princípio constitucional não corporificado, sem o qual os direitos e garantias individuais poderiam ser considerados letra morta, que é o direito adquirido ao direito adquirido, de forma tal que a situação jurídica legitimante de um direito pode deixar de sê-lo para o futuro, mas jamais para o passado mesmo que as suas conseqüências se projetem para o futuro. Esse poder retrooperante nenhuma norma o possui, quando o direito adquirido vem consagrado na Constituição, seja ela constitucional ou infraconstitucional, e, muito menos, quando suprime ou restringe, de qualquer modo, direito legitimamente conquistado sob a égide da norma anterior.

Por essa razão, o art. 3° da EC n. 20, de 1998, assegurou a concessão de aposentadoria e pensão a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios legais então vigentes. Complementando esse comando, o § 3° deste mesmo artigo manteve todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição.

Tribunal Regional
142

Essas disposições poderiam ter sido, simplesmente, omitidas, por que na realidade não fazem nenhuma falta; mesmo sem elas, o direito adquirido continuaria adquirido e constitucionalmente protegido.

Com o propósito de se reconhecer efeito retroativo a normas reformistas decorrentes de Emendas constitucionais, tem-se afirmado amiúde -- inclusive no seio do próprio Supremo Tribunal Federal -- que "não existe direito adquirido contra a Constituição", esquecidos de que a Constituição consubstancia normas tutelares de direitos e garantias individuais que não podem ser infirmados por emendas ao texto original, senão com eficácia para o futuro. Tal observação só pode ser entendida se referida a situações jurídicas in fieri, que não tenham ainda completado o círculo de sua formação, ou seja, ninguém pode com base em regra constitucional não mais vigente adquirir direitos como se ela estivesse ainda em vigor.

A propósito, escreveu o Senador JOSAPHAT MARINHO, em artigo publicado no Correio Braziliense, edição de 8/10/95, nestes termos:

> "Tem-se dito com desenvoltura , para justificar emendas, que não há direito contra a Constituição. Sim, se o direito já estiver nela consagrado, como resguardado se encontra o da estabilidade. E se emenda pode modificar a Constituição, está, entretanto, sujeita a limites expressos e implícitos, para não reformar ou negar o sistema em que se baseia, como recentemente assinalaram na doutrina Gomes Canotilho e Ignácio de Otto, e o reconheceu o Supremo Tribunal Federal no caso do IPMF".

Nos termos do art. 194 da Constituição, "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", prescrevendo o seu parágrafo único que "compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: IV - irredutibilidade do valor dos benefícios". Essa garantia,

Tribunal Regional Federal 147 2ª Região

assegurada indistintamente a qualquer trabalhador, público ou privado, impede que, por via transversa, se chegue a um idêntico resultado: tanto faz diminuir o valor dos proventos, como fazer incidir sobre eles contribuições que importem na sua redução. Por esta razão, não poderia a "Reforma da Previdência" instituir contribuições sobre os proventos dos aposentados.

A doutrina constitucional, aqui e alhures, tem procurado determinar os limites do poder de revisão da constituição, para certificar-se até que ponto pode esse poder penetrar na essência da norma modificanda para alterar a sua estrutura original. Chega-se então à conclusão da superioridade da função constituinte em relação à função revisional, não no sentido de que essa idéia não permita alterações da constituição para atender às forças dominantes, sem os cataclismos das revoluções, mas no sentido de que não se pode perder de vista que "o poder de revisão da constituição baseia-se na própria constituição; se ele a negasse como tal, para substituí-la por outra, transformar-se-ia em inimigo da constituição e não poderia invocá-la como base de validade" (ZAGREBELSKY, Il sistema costituzionale, p. 101. Apud CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, 5 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 1.130).

O poder de revisão tem o seu fundamento na Constituição, diferentemente do poder constituinte que, como poder soberano, é prévio e independente do ordenamento (PEDRO DE VEGA, La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente, Madrid, 2 ed., 1988, p. 236. Apud CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit. p. 1.130). Dada a existência de limites formais e materiais à revisão da Constituição, as leis de revisão que não respeitarem os limites impostos à proibição de inovar são inconstitucionais, como, v.g., a introdução de mais limites, ou o alargamento das restrições já existentes, aos direitos fundamentais (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 1.145).

Outro não é o ensinamento do ilustre constitucionalista e publicista Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO, admitindo que se a pretensão do servidor tem cor, forma e conteúdo de autêntico direito adquirido, de um direito que se adquiriu por força, inclusive, de uma disposição do texto

Tribunal Regional Federal
143

constitucional contido na Carta que limitava a ação do Poder Constituinte instituído, então é descabido afirmar-se que tal direito não é oponível à reforma constitucional consubstanciada na Emenda Constitucional n. 1, de 1969. E arremata: É oponível, sim, porque é também direito constitucional contido na matriz da reforma, na obra do Poder Constituinte Originário do qual se originou o Poder Constituinte de revisão". (Revista de Direito Público, vol. 21, julho/set., 1972, p. 178).

No mesmo sentido, admitindo a inconstitucionalidade da emenda constitucional, decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em acórdão capitaneado pelo Ministro SYDNEY SANCHES, na ADIn n. 939-7-DF, verbis:

> "Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, "a", da CF)".

Se é verdade que nenhuma constituição pode "conter a vida ou parar o vento com as mãos", nenhuma lei constitucional evita o ruir dos muros dos processos históricos, e, conseqüentemente, as alterações constitucionais, se ela já perdeu a sua força normativa, há também que assegurar a possibilidade de as constituições cumprirem a sua tarefa, e esta não é compatível com a completa disponibilidade da constituição pelos órgãos de revisão, mormente quando o órgão de revisão é o órgão legislativo ordinário. (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 1.135). Valha a oportuna observação do grande constitucionalista português: "Não deve banalizar-se a sujeição da lei fundamental à disposição de maiorias parlamentares 'dois terços' ".

Observa UADI LAMMÊGO BULOS ser engano acreditar que os depositários do limitado poder de reforma, investidos na laboriosa tarefa de modificar a Lex Legum, a fim de adaptá-la a novas realidades fáticas, tudo possam fazer, porque, se assim fosse, estariam aptos para exercer o poder constituinte originário, o que lhes permitiria elaborar uma nova Constituição, e não simplesmente alterá-la. (LAMMÊGO BULOS, Uadi. Mutação

Tribunal Regional Federal 2ª Região

Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 33).

Essa a razão pela qual o direito constitucional tem se preocupado em distinguir as cláusulas pétreas (ou cláusulas de inamovibilidade) das cláusulas não-pétreas, permitindo a revisão destas, mas perpetuando aquelas, enquanto suportes da estrutura do próprio edifício constitucional.

A compatibilidade das normas constitucionais entre si, e destas com as normas infraconstitucionais, é essencial à segurança de qualquer ordenamento jurídico, razão pela qual as contradições positivas entre duas normas da Constituição resolve-se em favor daquela de superior hierarquia: "a inconstitucionalidade de uma norma resulta do fato de esta norma ser considerada hierarquicamente inferior e estar em contradição com outra norma da Constituição julgada hierarquicamente superior" (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., pp. 71-73).

Quando a Constituição proíbe expressamente proposta de emenda tendente a "abolir" os direitos e garantias individuais, ex vi do disposto no art. 6°, § 4°, IV, não quer significar que não esteja proibida a sua "diminuição", porquanto, "diminui aqui, diminui ali, diminui acolá", a soma destas diminuições acabariam por esvaziar por completo o direito, em detrimento do seu titular.

Equivocam-se, portanto, os detentores do poder quando supõem que, mancomunando-se, possam atentar contra a Constituição, alterá-la e minar as bases dos direitos e garantias individuais por ela consagrados; não "enquanto houver juiz no Brasil".

O excesso de poder legislativo, como vício substancial da lei, é outra questão constitucional que tem merecido particular atenção da teoria do Estado, pois, especialmente nos ordenamentos jurídicos que consagram a medida provisória, como instrumento de veiculação da lei temporária, faz-se indispensável um eficiente mecanismo de proteção contra a "administrativização" dos atos legislativos. Nestes casos, a apatia do Poder Legislativo, ou a sua falta de consciência parlamentar, faz dele um mero "referendador" de atos pseudo-legislativos, e transforma o Poder Executivo no

Tribunal Regional Federal
145

"fazedor" e "aplicador" da lei, pondo em risco a independência e harmonia dos poderes, expressamente consagradas no art. 2° da Constituição da República.

O legislador constituinte exige do poder de revisão a solidariedade entre os princípios fundamentais da Constituição e as idéias constitucionais consagradas pelo poder de revisão (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 1.130), sendo defeso a qualquer emenda constitucional atentar contra esses postulados-base, sob pena de ser tida como inconstitucional. Se esse atentado atingir apenas o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada, a inconstitucionalidade alcançará qualquer efeito retrooperante que se pretenda emprestar aos novos preceitos constitucionais.

A decisão de inconstitucionalidade pode fundar-se no excesso de poder legislativo, variante do princípio maior da "proibição de excesso" (Übermassverbot), erigido à dignidade de princípio constitucional, intimamente conexionado com os direitos fundamentais (WELLHOFER, Das Übermassverbot im Verwaltungsrecht, Würzburg, 1970, p. 71. Apud CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 386).

Pelo fato de virem consagrados na Constituição, mesmo que o direito aos proventos constituísse um favor do Estado, não poderia uma emenda constitucional suprimi-lo, restringi-lo ou diminuir-lhe o alcance relativamente àqueles que tivessem sido investidos na titularidade dele; ainda mais quando não o são, porquanto a concessão de benefício previdenciário tem caráter nitidamente contributivo.

O moderno direito constitucional tem se preocupado com o gigantismo dos poderes constituídos, mormente o Legislativo e o Executivo, que, mesmo tendo assento constitucional, são suficientemente fortes e poderosos para reformar uma Constituição, naquilo em que ela constitua empecilho ao atingimento dos seus escopos, nem sempre condizentes com a promoção do bem de todos (art. 3°, IV, CF). A recente reforma da Constituição, operada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1999, é disso um incontestável exemplo, em que as forças políticas dominantes se uniram ao Executivo no seu propósito de aprovar a "reforma" da Previdência Social.

Tribunal Regional Federal 2ª Região

Tem-se distinguido também, no direito constitucional, entre direitos fundamentais formalmente constitucionais, assim denominados porque enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal (normas que têm forma constitucional), e direitos extraconstitucionais materialmente fundamentais, equiparáveis pelo seu objeto e importância aos diversos tipos de direitos formalmente fundamentais; verdadeiros direitos sem assento constitucional, mas com dignidade suficiente para serem considerados fundamentais (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 539).

NELSON DE SOUSA SAMPAIO também sustenta a existência de normas constitucionais implicitamente fora do alcance do poder de reforma, dentre as quais "as que dizem respeito aos direitos fundamentais, posto que uma reforma constitucional não pode restringir e muito menos abolir tais direitos", porquanto tais direitos têm caráter supra-estatal, colocando-se fora da ação do próprio constituinte, como por exemplo os direitos espraiados no art. 5° da Carta de 1988. (SAMPAIO, Nelson de Souza. O poder de reforma constitucional, 3 ed. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições, 1995, p. 95).

A tudo isso, somam-se verdadeiros superprincípios, como os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, que podem formular-se assim: "o cidadão deve poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas" (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 378). Além destes, soma-se o princípio da proibição de retrocesso social, no sentido de que, consagradas legalmente prestações de assistência social, não pode o legislador eliminá-las posteriormente "retornando sobre os seus passos". (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 553).

Do princípio do Estado de direito, densificado pelos princípios da segurança e da confiança jurídica, resulta a durabilidade e permanência da própria ordem jurídica, fazendo emergir a idéia de uma certa medida de confiança do cidadão na atuação dos entes públicos, dentro das leis vigentes, e de uma certa proteção dos cidadãos, no caso de mudança legal necessária para o

Tribunal Regional Federal
147

desenvolvimento da atividade dos poderes públicos (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., pp. 378-379).

Uma Constituição séria não pode emprestar suporte a atos de Governo em que, a cada crise que lhe compete solucionar --, para isso, indiscutivelmente, foi eleito -- apela para uma reforma constitucional, com a conivência dos partidos políticos que o apoiam, adentrando no campo dos direitos e garantias individuais como se fossem verdadeira "casa da sogra"; "não enquanto houver juiz no Brasil".

O propósito do Governo é, indisfarçavelmente, afastar a União da sua responsabilidade constitucional de "garantidora" da previdência e seguridade social, fazendo-a recair por inteiro sobre as costas dos servidores. Essa contribuição que em princípio variava entre 9% a 12%, conforme a faixa de remuneração (Lei n. 8.622/93), passou a ser de 11% sobre o total da remuneração (Lei n. 9.630/98), e agora vem acrescida de 9 a 14 pontos percentuais (Lei n. 9.783/99), que é sabidamente mais que 9% a 14%, fazendo com que atinja o inacreditável patamar de 20% e 25% de contribuição. E olha que esses percentuais não são como os juros fixados pelo BACEN, que sobem e descem conforme a preferência do Governo, mas fixos até o ano de 2002, quando, já se pode prever de antemão, mesmo sem ser adivinho, serão prorrogados. Bem! Como as catastróficas previsões do fim do mundo dão conta de que "1000 chegará, mas 2000 não passará", por certo essa contribuição não atingirá o seu destino; seremos todos "aposentados", a um só tempo, sem qualquer chance de permanecer na ativa.

Portanto, quer relativamente aos servidores ativos quer aos inativos, quer relativamente aos novos quer aos antigos contribuintes, sob qualquer ótica que se olhe a malsinada contribuição, a lei que a instituiu, nos moldes como a instituiu, se choca com a Constituição, e na desarmonia entre a Constituição e a lei prevalece aquela em detrimento desta. O juiz, doutrina CANOTILHO, deve obediência à lei, mas, por outro lado, não pode aplicar "normas que infrinjam o disposto na constituição ou os princípios nela consignados", o que significa a prevalência da vinculação pela constituição (princípio da constitucionalidade) em desfavor da vinculação pela lei (princípio

Tribunal Regional Federal 2ª Região
138

da legalidade) (CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit., p. 600).

Ante o exposto, NEGO provimento ao recurso e à remessa necessária, na forma da fundamentação supra.

É o voto.

Jca/Lei nº 9.783
9ª VF/RJ