



# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



**PELO 99/2017**

**PARECER Nº 1 - CCJ**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, que altera o § 7º, do art. 125, Lei Orgânica do Distrito Federal.**

**AUTORES: Deputado WELLINGTON LUIZ e OUTROS**

**RELATOR: Deputado PROF. ISRAEL BATISTA**

## **I – RELATÓRIO**

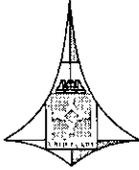
Submete-se ao exame desta comissão a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, subscrita por dez deputados: Wellington Luiz, Chico Vigilante, Cláudio Abrantes, Cristiano Araújo, Delmasso, Joe Valle, Rafael Prudente, Raimundo Ribeiro, Ricardo Vale e Wasny de Roure.

Os autores propõem alterar o § 7º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nos seguintes termos:

<b>Art. 125, § 7º - Redação atual</b>	<b>Art. 125, § 7º - Redação proposta</b>
§ 7º A contribuição de que trata o inciso V não pode ter alíquota inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivos da União.	§ 7º A contribuição de que trata o inciso V possui alíquota definida conforme critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Na justificação, os autores afirmam o seguinte: "O Brasil é uma República

*Handwritten signature*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

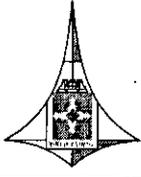
TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça

Federativa cujo objetivo é garantir a descentralização do exercício institucional. Esse princípio federativo é inserido em ordenação constitucional rígida – norma pétrea. Nesse sentido, não se pode ter como válida qualquer norma que agrida, restrinja ou anule o princípio da autonomia, interferindo no âmbito de atuação autônoma dos entes federados. Ocorre que o Poder Executivo conseguiu a aprovação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 57/2013, alterando assim nossa Lei Máxima com a consagração da Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014, em clara afronta ao princípio da autonomia. Sob o manto de 'adaptá-la à Constituição da República Federativa do Brasil', dentre as modificações, foi-se incluído o dispositivo que estabelece que a contribuição previdenciária dos servidores do Distrito Federal 'não pode ter alíquota inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivo da União'. Ab initio, cabe ressaltar a desdita da redação do dispositivo. Explica-se. Ora, a percepção de que os servidores do Distrito Federal não podem ter alíquota inferior aos da União não só afronta o princípio da autonomia, mas também assimetria despropositada. Afinal, esse não pode ter alíquota inferior, porém nada obsta a que tenha alíquota superior. Inadmissível que se permita que tal disparidade perdure. (...) Os Regimes Próprios são organizados em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; portanto, em cada RPPS o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios assegurados é distinto, devendo ser determinado caso a caso, dependendo, dentre outros fatores, dos recursos já acumulados e das hipóteses e premissas atuariais mais aderentes às características da massa".

### II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do *caput* do art. 210 do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 210. A proposta de emenda à Lei Orgânica, apresentada na forma do art. 139, será despachada pelo Presidente da Câmara Legislativa à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



*admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.*

A proposta de emenda à Lei Orgânica, para ser admitida nesta comissão, tem de atender aos requisitos previstos nos arts. 139, inciso I e §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno e 70, inciso I e §§ 3º ao 5º, e 71, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem:

a) tratando-se de iniciativa de deputados, subscrição de no mínimo um terço dos membros da Casa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);

b) que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF);

c) que a matéria não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art. 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF);

d) que não haja intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF).

e) tratando-se de iniciativa de deputados, que não trate de matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, § 1º).

As exigências constantes das letras "a", "c" e "d" estão devidamente atendidas, isto é, a proposição foi subscrita por dez deputados, a matéria não foi objeto de iniciativa rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa e o Distrito Federal não está sob intervenção federal ou em estado de defesa ou de sítio.

Quanto à iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, nos termos do art. 71, § 1º, inciso II, da LODF, compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

A PELO 99/2017 pretende alterar dispositivo que se refere à contribuição



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



previdenciária dos servidores públicos do Distrito Federal, especificamente no que se refere à alíquota.

A questão que se coloca é saber se a contribuição previdenciária se insere no conceito de regime jurídico dos servidores públicos. Nossa resposta é que não.

No que se refere ao conceito de regime jurídico do servidor público, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.809/SC, concluído em 29/06/2017, relatoria do Ministro Celso de Mello, assentou o seguinte:

“Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo”.

100



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



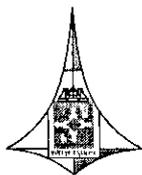
Vê-se, pois, que a contribuição previdenciária do servidor público não está contida no conceito de regime jurídico do servido público.

Não bastasse esse argumento por exclusão, a contribuição previdenciária dos servidores públicos é uma modalidade de tributo. Não sem razão o art. 125 da LODF está inserido no Capítulo I do Título IV da LODF, que trata do Sistema Tributário do Distrito Federal.

Sendo um tributo, cabível a iniciativa de deputados para tratar da questão. Essa é a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, inclusive com repercussão geral reconhecida no julgamento do ARE 743.480, relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgamento concluído em 10/10/2013, nos seguintes termos:

"O tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, *b*, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da CF, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que

MB.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da CF”.

Portanto, a PELO 99/2017 atende ao requisito de a matéria não estar no rol daquelas de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

Mas há um outro requisito, supratranscrito na letra “b”: que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF).

O art. 149, *caput*, da Constituição Federal atribui à União a competência exclusiva para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas. Essa regra contempla duas exceções:

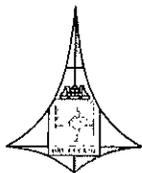
a) art. 149, § 1º, da Constituição Federal - contribuição que tenha por finalidade o custeio do regime de previdência de servidores estaduais, distritais e municipais;

b) art. 149-A da Constituição Federal – contribuição para o custeio da iluminação pública, instituída pelo Distrito Federal e Municípios.

À exceção desses dois casos, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios não foi atribuída competência para a instituição de contribuição, seja qual for a sua finalidade.

A redação original do § 1º do art. 149 da Constituição Federal é a seguinte: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”. Na verdade, tratava-se do parágrafo único do art. 149. Com a Emenda Constitucional nº 33/2001, foi incluído novo parágrafo ao art. 149,

140



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça

renumerando-se o parágrafo único como parágrafo 1º.

Em atenção ao princípio da simetria, o § 6º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal tinha a seguinte redação: "O Distrito Federal poderá instituir contribuição cobrada de seus servidores para custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social".

Ocorre que o § 1º do art. 149 da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constituição nº 41/2003, que passou a ter a seguinte redação: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada 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".

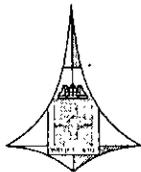
Em atenção ao princípio da simetria, foi promulgada a Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014, que adaptou o texto da LODF ao texto da Constituição Federal.

O então vigente § 6º do art. 125 da LODF, que reproduzia a redação então vigente do § 1º do art. 149 da Constituição Federal, foi renumerado, passando a ser o § 7º, com redação que passou a reproduzir o conteúdo do § 1º do art. 149 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

Em resumo: a atual redação do § 7º do art. 125 da LODF (redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014), que prevê que a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos distritais não pode ser inferior à da contribuição dos servidores públicos efetivos da União, é a reprodução da atual redação do § 1º do art. 149 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003).

Portanto, a PELO 99/2017, ao propor a alteração do § 7º do art. 125, prevendo que a alíquota da contribuição previdenciária não mais se sujeitará ao piso previsto pelo § 1º do art. 149 da Constituição Federal, mas a "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", viola o art. 149, § 1º, da Constituição

*Handwritten signature or mark.*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça

Federal, sendo, portanto, inconstitucional, do ponto de vista material.

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal já analisou a questão de essa imposição – piso da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos estaduais, distritais e municipais ser a da contribuição dos servidores públicos efetivos da União – violar ou não o pacto federativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003). 1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial. 2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro. 3. Ação julgada improcedente (Supremo Tribunal Federal, ADI 3.138/DF, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 14/09/2011).

Pelo exposto, manifestamo-nos pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017 nesta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

**Deputado PROF. REGINALDO VERAS**

**Presidente**

  
**Deputado PROF. ISRAEL BATISTA**

**Relator**