

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.502 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**

REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**

ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO E OUTRO(A/S)**

INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNAFISCO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **MARCELO BAYEH E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, PRODUÇÃO E INOVAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA - ASFOC-SN (TRABALHADORES DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ)**

ADV.(A/S) : **TIAGO CARDOSO PENNA**

AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES - SN**

ADV.(A/S) : **LEANDRO MADUREIRA SILVA E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **PRISCILLA MEDEIROS DE ARAÚJO BACCILE E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - ABRAPP**

ADV.(A/S) : **ADACIR DOS REIS E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO BRASIL - FASUBRA SINDICAL**

ADV.(A/S) : **CLAUDIO SANTOS DA SILVA E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO - SINAIT**

AM. CURIAE. : **MOVIMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - INSTITUTO**

ADI 5502 / DF

MOSAP
ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES
FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA - SINASEFE
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS
AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO -
SINAGÊNCIAS
ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER
JUDICIÁRIO - FUNPESP-JUD
ADV.(A/S) : JORDANA PERFEITO CASTRO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL - AOJUS-DF
ADV.(A/S) : THAISI ALEXANDRE JORGE SIQUEIRA
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS
- FENAPEF
ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER
EXECUTIVO - FUNPESP-EXE
ADV.(A/S) : IGOR LINS DA ROCHA LOURENÇO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE
SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL ;
AGEPOLJUS
ADV.(A/S) : RENATO BORGES BARROS
ADV.(A/S) : FREDERICO GUILHERME NUNES E SOUZA
AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS POLICIAIS
RODOVIARIOS FEDERAIS
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO ;
SINDIQUINZE

ADI 5502 / DF

- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NA BAHIA - SINDJUFE
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE GOIÁS ; SINJUFEGO
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS EM GOIÁS ; SINPRF/GO
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; SINPRF/RJ
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO ; SINTRAJUD
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; SISEJUFE-RJ
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS ; SITRAEMG
- ADV.(A/S)** : RUDI MEIRA CASSEL
- AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ; SINPOJUFES
- ADV.(A/S)** : RAFAEL LOIO DE MENESES BASILIO DE MORAES
- ADV.(A/S)** : THIAGO ALEXANDRE FADINI

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A questão controvertida submetida ao crivo do Supremo reside em saber se é compatível com a Constituição de 1988 lei federal que estabelece a inclusão automática de novos servidores públicos em plano de previdência complementar.

ADI 5502 / DF

O requerente insurge-se contra os §§ 2º a 6º do art. 1º da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, incluídos pelo art. 4º da Lei n. 13.183, de 5 de novembro de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória n. 676, de 17 de junho de 2015.

Alega (i) abuso do poder de emenda parlamentar, no que incluído dispositivo tido como estranho ao objeto da medida provisória; (ii) violação à iniciativa privativa do Presidente da República para instituir o regime de previdência complementar dos servidores públicos da União e dispor sobre o seu regime jurídico e aposentadoria; (iii) aumento de despesa decorrente de emenda parlamentar sem dotação orçamentária prévia; e (iv) descaracterização da facultatividade da adesão ao plano de previdência complementar, dada a inclusão automática de novos servidores.

1. Vício formal

1.1 Limites ao poder de emenda parlamentar em matéria de iniciativa privativa constante de projeto de conversão de medida provisória

O partido requerente sustenta a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados em virtude de apontado “contrabando legislativo”. Aduz a impertinência da emenda parlamentar com o objeto originário da medida provisória submetida à apreciação do Congresso.

O tema não é novo no Supremo. Em 15 de outubro de 2015, ao apreciar a ADI 5.127, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin, o Pleno consignou inconstitucional a prática da modificação do texto de medida provisória, por abuso do poder de emenda, durante o processo de conversão em lei, quando ausente ligação temática com a proposição original. Concluiu dessa forma a fim de ver assegurada a legitimidade democrática das medidas provisórias, cujo rito contou com rigorosa

ADI 5502 / DF

normatização após a Emenda Constitucional n. 32/2001.

Da mesma forma, no julgamento da ADI 5.012, ministra Rosa Weber, *DJe* de 1º de fevereiro de 2018, o Tribunal consignou que a inclusão, via emenda a projeto de conversão de medida provisória, de conteúdo divorciado do objeto originário “afrenta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo”.

A correlação temática com a proposição original traduz difícil equilíbrio entre, de um lado, a liberdade da prognose legislativa, com o objetivo de aprimorar as concepções originais da medida provisória, e, de outro, o risco de desvirtuamento das proposições urgentes e relevantes por meio de emendas parlamentares (ADI 5.855, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 25 de setembro de 2019).

Há que respeitar, portanto, o estrito domínio temático concebido pela norma encaminhada pelo Presidente da República, porque a tramitação diferenciada das medidas provisórias pode permitir a aprovação de matérias dissociadas do tema sem o debate e o amadurecimento democráticos pertinentes (ADI 6.928, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 1º de dezembro de 2021).

Por esse prisma, não se verifica qualquer vício de inconstitucionalidade na espécie.

Vejam o teor da Medida Provisória n. 676/2015:

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.

Segundo se extrai da Exposição de Motivos da referida medida, buscava-se conferir maior sustentabilidade ao sistema previdenciário

ADI 5502 / DF

brasileiro, mediante o afastamento da incidência do fator previdenciário no cálculo de aposentadorias por tempo de contribuição ao Regime Geral da Previdência Social. Transcrevo os seguintes trechos da mensagem enviada ao Congresso:

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que permite a opção de não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado for de, respectivamente, 95 e 85 pontos (denominada regra 85/95) para o homem e mulher. Ademais, estabelece a progressão dessa regra, bem como confere tratamento diferenciado para o professor e a professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

A regra 85/95, prevista no Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, objeto de veto, era fixa ao não prever a progressividade da soma de idade e tempo de contribuição. Essa alternativa, desacompanhada da progressão da regra, levaria as despesas da Previdência Social a patamares insustentáveis no médio e longo prazo, por ignorar o processo de transição demográfica com o envelhecimento acelerado da população e o aumento crescente da expectativa de sobrevida.

Assim sendo, a presente proposta de Medida Provisória acrescenta o art. 29-C à Lei nº 8.213, de 1991, com a finalidade de manter a regra 85/95 aprovada pelo Congresso Nacional, com vigência imediata, mas com a inclusão da progressividade deste parâmetro de cálculo, incorporando o impacto do envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida. Esta é uma exigência para assegurar a sustentabilidade financeiro-orçamentária futura da Previdência Social.

ADI 5502 / DF

Cabe salientar que a majoração do fator 85/95 ocorrerá progressivamente até 2022, devendo ser realizada a primeira majoração somente em 1º de janeiro de 2017, a segunda em 1º de janeiro de 2019 e as demais em 1º de janeiro de 2020, 1º de janeiro de 2021 e 1º de janeiro de 2022, assegurando o cálculo do benefício da aposentadoria por essa regra aos segurados que preencham os requisitos necessários até 31 de dezembro de 2016.

Essa medida será debatida e deliberada pelo Congresso Nacional, e outras iniciativas que assegurem a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social serão objeto de reflexão no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto no 8.443, de 30 de abril de 2015.

A urgência se justifica para garantir vigência imediata desta proposta, porque o Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, no âmbito da discussão de uma Medida Provisória, gerou uma expectativa de direito que está sendo assegurada por essa iniciativa. A relevância é inquestionável porque diz respeito ao cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição da população brasileira e procura garantir a sustentabilidade financeira da Previdência Social, assegurando os direitos previdenciários com maior benefício e equilíbrio atuarial.

Durante a tramitação do projeto de lei de conversão, foi apresentada a emenda parlamentar aditiva n. 34, a alterar o art. 1º da Lei n. 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais.

O critério para a identificação do chamado “jabuti legislativo” (ADI 5.127) deve ser estrito, pois a regra é a submissão ao regular processo

ADI 5502 / DF

legislativo, com tramitação alargada e análise das comissões temáticas. O que se pretende é o debate democrático nas casas do Congresso Nacional a tempo e modo adequados.

A intervenção do Supremo na aferição do preenchimento do requisito da pertinência temática deve ser orientada pela cautela. Cabe-lhe agir tão somente em zonas de certeza.

Essa foi a postura adotada pela Corte no julgamento da ADI 5.769, Relator o ministro Dias Toffoli, *DJe* de 10 de janeiro de 2023, por exemplo. Naquela ação, discutia-se a constitucionalidade do art. 7º da Lei n. 13.424/2017, inserido por meio de emenda parlamentar no processo legislativo de conversão da Medida Provisória n. 747/2016 naquela lei. A referida MP originalmente dispunha sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão. O art. 7º da Lei n. 13.424/2017, por sua vez, trata sobre denominações e descrições das funções nas quais se desdobram as atividades e setores da profissão de radialista. Ao julgar a referida ação direta, o Supremo assentou a constitucionalidade da norma, reconhecendo haver conexão e pertinência temática entre a proposição originária e a emenda parlamentar.

Também em outras ocasiões — ADI 6.928, ministra Cármen Lúcia, *DJe* 1.12.2021; ADI 6.921, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* 3.5.2024 — as alterações promovidas pelo Legislativo abrangeram normas diversas daquela inicialmente disciplinada pela medida provisória. Nada obstante, em todas elas o Supremo entendeu que bastaria a afinidade da matéria tratada para a confirmação da sua constitucionalidade.

Por outro lado, a Corte tem concluído pelo abuso do poder de emenda dos parlamentares em situações de inegável dissociação de matérias. Exemplificativamente, cito a ADI 5.012, na qual o Colegiado entendeu ausente correlação temática do texto aprovado pelo Congresso

ADI 5502 / DF

Nacional em relação ao da medida provisória. Na oportunidade, o Poder Legislativo havia alterado limites de unidades de conservação (Lei n. 12.249/2010, arts. 113 a 126) em medida provisória que originariamente dispunha sobre regimes especiais de tributação para as indústrias petrolíferas, aeronáuticas e de informática (MP n. 472/2009).

Corroborando o entendimento jurisprudencial, a doutrina especializada analisa as chamadas “emendas jabutis” e pondera que a inconstitucionalidade por falta de pertinência temática depende de um completo afastamento da matéria tratada na medida provisória, distanciando-se de qualquer afinidade lógico-normativa. (COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. A inconstitucionalidade do contrabando legislativo em medidas provisórias. *In*: SILVA, José Carlos (Org.). *Justiça Federal: estudos em homenagem ao desembargador Federal Leomar Amorim*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 515-522).

Na situação ora retratada, não está evidenciado abuso apto a autorizar a atuação do Tribunal.

A emenda parlamentar que resultou no acréscimo de disposições sobre a inclusão automática de novos servidores no plano de previdência complementar guarda pertinência com o texto original da medida provisória, uma vez que esta disciplinava matéria previdenciária visando à maior sustentabilidade do sistema.

A esse respeito, transcrevo trecho do relatório da comissão mista referente à emenda parlamentar n. 34, que originou os dispositivos da lei ora impugnada:

Considerando que estamos tratando da sustentabilidade da Previdência, importante alterar, na forma do art. 4º do PLV, a regra de acesso ao regime de previdência complementar do

servidor público instituído pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Em face da pouca divulgação junto aos novos servidores que percebem remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, muitos demoram a realizar a adesão ao sistema que lhes garantirá na aposentadoria a manutenção do seu padrão de vida mais próximo a sua realidade da ativa. Portanto, estamos parcialmente de acordo com a emenda de nº 34, no sentido de tornar automática a inscrição no regime a partir da publicação da Lei de conversão desta Medida Provisória e apenas para aqueles que ingressaram no serviço público durante a vigência do regime de previdência complementar do servidor público. [...]

(Grifei)

Vê-se que, no curso do processo legislativo, a alteração da regra de acesso ao regime de previdência complementar do servidor público federal foi compreendida, tal qual a “regra 85/95” instituída pela MP n. 676, como mecanismo de garantia da sustentabilidade econômico-financeira da previdência social.

É o que se extrai do seguinte trecho do mesmo relatório:

O tema principal da Medida Provisória nº 676, de 2015, é a adoção de uma regra para afastar a incidência do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

[...]

A adoção do fator previdenciário teve por objetivo promover maior equilíbrio às contas do sistema previdenciário e evitar aposentadorias precoces. No entanto, considerando a falta de previsibilidade de seu valor em face

da atualização anual da tabela de expectativa de sobrevida, esse instituto enfrenta forte resistência dos trabalhadores, que têm dificuldade de planejar o momento certo da aposentadoria.

[...]

Em suma, a Medida Provisória em tela garante o direito do trabalhador saber o momento em que poderá se aposentar sem redução do sua aposentadoria, mantém o direito daqueles que preferem sair mais cedo do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que garante a sustentabilidade a longo prazo do sistema.

O envelhecimento populacional é um fenômeno mundial. No Brasil, felizmente, observa-se esse movimento intensamente. Conforme previsões do IBGE, em 2060, a expectativa de vida ao nascer deverá ser de 81,2 anos. Ademais, observa-se que, neste período, um em cada três brasileiros terá 60 anos ou mais, ou seja, a participação das pessoas idosas no total da população brasileira, que hoje é de 11,7% será de 33,7%.

Nesse cenário torna-se imprescindível reformular os sistemas de previdência. De início, importante reconhecer que, se as pessoas estão vivendo mais, será maior o tempo de pagamento dos benefícios da aposentadoria. Mas é preciso garantir o equilíbrio entre o tempo de financiamento do benefício e o tempo de pagamento, para tornar o sistema sustentável atuarialmente.

De outra parte, como o sistema de previdência social é baseado no modelo de repartição simples, no qual a geração em atividade financia os benefícios daqueles que estão aposentados, é necessário garantir o equilíbrio financeiro no longo prazo, um grande desafio num cenário em que se projeta que cerca de um terço da população será de pessoas idosas.

Portanto, oferecer aos trabalhadores uma Previdência Social Pública, em regime de repartição simples e solidariedade,

com um sistema sustentável no longo prazo, demanda decisões estratégicas no presente para garantia da sua continuidade no futuro. É preciso dar segurança para os jovens que hoje entram no mercado de trabalho de que estão sendo realizados esforços, com base em dados e estimativas consistentes, para garantir-lhes também o direito ao seguro social público e, conseqüentemente, à aposentadoria.

[...]

Considerando que estamos tratando da sustentabilidade da Previdência, importante alterar, na forma do art. 4º do PLV, a regra de acesso ao regime de previdência complementar do servidor público instituído pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Em face da pouca divulgação junto aos novos servidores que percebem remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, muitos demoram a realizar a adesão ao sistema que lhes garantirá na aposentadoria a manutenção do seu padrão de vida mais próximo a sua realidade da ativa. Portanto, estamos parcialmente de acordo com a emenda de nº 34, no sentido de tornar automática a inscrição no regime a partir da publicação da Lei de conversão desta Medida Provisória e apenas para aqueles que ingressaram no serviço público durante a vigência do regime de previdência complementar do servidor público.

[...]

(Grifei)

Ainda que se pudesse arguir a dissociação entre a “regra 85/95” aplicável ao Regime Geral da Previdência Social e o regime de previdência complementar dos servidores públicos, com regulamento próprio, fato é que há um fundamento comum subjacente reconhecido pelos parlamentares que examinaram o projeto de lei de conversão.

ADI 5502 / DF

Surge, assim, demonstrada a necessária pertinência temática da emenda.

Por constatar que a questão ora posta se situa em certa zona de incerteza, parece-me prudente a manutenção da norma impugnada, ante a presunção de constitucionalidade.

Outrossim, não conluo comprovado o aumento de despesa mediante emenda parlamentar sem dotação orçamentária prévia (CF, art. 169, § 1º). Conforme colho das manifestações do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal e do Advogado-Geral da União, a própria legislação sob investiva, ao instituir o regime de previdência complementar, preconiza, no art. 11, a contribuição do ente da Federação, na condição de patrocinador de seus servidores. Confirmam o teor do dispositivo:

Art. 11. A União, suas autarquias e fundações são responsáveis. na qualidade de patrocinadores, pelo aporte de contribuições e pelas transferências às entidades fechadas de previdência complementar das contribuições descontadas dos seus servidores, observado o disposto nesta Lei e nos estatutos respectivos das entidades.

Segundo estimativas realizadas pelo Congresso Nacional constantes da Nota Técnica n. 14/2015 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (eDoc 33), a medida reduz os dispêndios da União nos sete primeiros anos de vigência, de modo que não verifico majoração de despesa sem dotação orçamentária prévia, cabendo aos poderes políticos, nos anos que seguiram à publicação da norma, a adequação orçamentário-financeira.

Além disso, a previdência complementar visa assegurar a

sustentabilidade do regime previdenciário brasileiro como um todo e o equilíbrio das contas públicas, no contexto das normas orçamentárias e financeiras vigentes no contexto da publicação do diploma.

Afasto, assim, o vício formal arguido pelo requerente.

1.2 Regime previdenciário de servidores públicos federais. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Observada a adequada pertinência temática entre a proposição original e a emenda parlamentar apresentada no curso do processo legislativo, não há que se falar em usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República para dispor sobre aposentadoria de servidores públicos da União (CF, art. 61, § 1º, II, “c”).

Conforme bem observou o Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI 7.710, de sua relatoria, “o mero caráter mais abrangente das emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa privativa, *per se*, não constitui fundamento apto a descaracterizar a pertinência temática, sob pena de se adotar interpretação demasiadamente ampliativa das regras alusivas à reserva de iniciativa, que, justamente por consistirem em exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa”.

Rejeito o alegado vício formal.

2. Vício material: Facultatividade da adesão ao plano de previdência complementar e inscrição automática de novos servidores

No primeiro semestre de 1995, o Chefe do Poder Executivo encaminhou mensagem ao Congresso Nacional acompanhada da Proposta de Emenda à Constituição n. 33/1995, com o objetivo de

ADI 5502 / DF

restabelecer o equilíbrio financeiro do sistema de previdência social.

A proposição deu origem à Emenda de n. 20, de 15 de dezembro de 1998, que acrescentou os §§ 14, 15 e 16 ao art. 40 da Constituição Federal. Os dispositivos autorizaram a aplicação do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social ao valor das aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de previdência complementar aos servidores públicos de cada ente federativo.

Como requisito à fixação do teto, o Texto Constitucional determinou aos entes federados a instituição antecipada de um regime de previdência complementar aos servidores titulares de cargo efetivo (§ 14), condicionado a prévia e expressa opção daqueles que ingressaram no serviço público até a data de publicação do ato instituidor (§ 16).

Com o advento da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, atribuiu-se ao Poder Executivo a iniciativa legislativa para criação desse regime complementar:

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.

Mais tarde, a Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, deu nova redação ao § 14 do art. 40, de modo a determinar à União,

ADI 5502 / DF

aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição, por lei de iniciativa do Executivo, o regime de previdência complementar dos seus servidores, observado o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social no valor dos benefícios:

Art. 40 [...]

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, **por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo**, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

A União, no exercício dessa competência, criou o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo por meio da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, assim redigida na época da edição:

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.

ADI 5502 / DF

A Lei n. 13.183, de 4 de novembro de 2015, objeto desta ação, acrescentou os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º àquele art. 1º, permitindo a inscrição automática de novos servidores públicos e membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União ao regime de previdência complementar, assegurado o direito de requerer o cancelamento da adesão com as consequências da providência:

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)

Delineado o panorama normativo que rege a matéria, a questão a ser enfrentada por esta Corte está em saber se o mecanismo de adesão automática instituído pela lei impugnada é compatível com a facultatividade que nossa Lei Maior atribui ao regime de previdência complementar, consoante previsto no art. 202, cuja aplicabilidade ao regime dos servidores públicos é expressamente determinada pelo § 15 do art. 40.

Transcrevo o art. 202:

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.

[...]

Segundo afirma o partido autor, o caráter facultativo ali expresso veda a modalidade de inscrição automática aos planos de previdência complementar regulados pelo art. 40, § 14.

Desde a edição da EC n. 103/2019, os entes federados devem instituir o respectivo regime de previdência complementar, mantido, contudo, o direito de opção prévia e expressa dos servidores públicos que

ADI 5502 / DF

ingressaram no serviço público até a data da publicação do ato instituidor do regime, conforme o modelo adotado pelos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição de 1988:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 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)

ADI 5502 / DF

É dizer, o constituinte reformador, ao definir as regras gerais sobre o regime de previdência complementar, optou por impedir a adesão automática **apenas** dos servidores explicitados no § 16 do art. 40, exigindo, em relação a eles, a manifestação expressa de interesse.

Por decorrência lógica, é de se concluir que foram tacitamente autorizados modelos de inscrição automática com direito de saída aplicáveis aos servidores admitidos a partir da entrada em vigor do novo regime, sem que isso representasse violação ao núcleo essencial da facultatividade prevista no art. 202. Caso o constituinte pretendesse exigir a **prévia e expressa opção** de forma indiscriminada, não teria adotado a redação que adotou.

É corolário do princípio da unidade da Constituição a ausência de conflito ou contradições entre suas normas. Desse modo, a facultatividade prevista no art. 202 do Texto Constitucional deve ser interpretada em consonância com o disposto no art. 40, § 16.

A interpretação do art. 202 não pode, pois, ocorrer isoladamente. A norma ali veiculada deve ser contextualizada no âmbito do sistema de seguridade social, considerados seu caráter contributivo e solidário e os princípios da solidariedade e da busca do equilíbrio financeiro e atuarial.

A previdência complementar, embora facultativa na essência, compõe o sistema de seguridade social e desempenha papel crucial na sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo, especialmente ante o envelhecimento populacional e o aumento da expectativa de vida, fatores determinantes nas projeções atuariais.

A promoção de medidas que incentivem a adesão aos planos complementares, desde que preservada a liberdade de escolha,

ADI 5502 / DF

sedimentada no art. 202 da Carta Política, alinha-se com os objetivos constitucionais de proteção social e construção de uma sociedade solidária.

Primeiro, cumpre salientar que a inclusão automática não significa ausência de facultatividade. Há distinção conceitual relevante entre compulsoriedade e automaticidade. A compulsoriedade indica participação mandatória e inafastável, sem possibilidade de escolha pelo indivíduo, ao passo que a adesão automática preserva a autonomia decisória final, apenas alterando o momento do exercício dessa liberdade. A facultatividade constitucionalmente protegida não consiste na forma de ingresso no regime, mas na liberdade de escolha final do indivíduo quanto à permanência nele.

O modelo de inscrição automática com direito de saída (*opt-out*) preserva essa liberdade essencial, apenas alterando, reiterando-se, o momento em que a escolha é exercida – da adesão inicial para o eventual cancelamento. Essa distinção é fundamental para compreender que a automaticidade instituída pela lei impugnada não compromete o núcleo essencial do direito à livre escolha previdenciária.

Indo além da análise estritamente jurídica, convém destacar que a opção legislativa pela inscrição automática é respaldada por estudos contemporâneos sobre comportamento decisório.

Richard Thaler e Cass Sunstein desenvolveram uma teoria comportamental denominada “arquitetura de escolhas”, cujo marco foi a publicação do livro “Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade” (no original, “*Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*”, 2008). A teoria parte da premissa de que os seres humanos não são completamente racionais em suas decisões, as quais são influenciadas por vieses cognitivos, heurísticas e fatores

contextuais.

Os autores propõem o conceito de “paternalismo libertário”, abordagem que preserva a liberdade individual de escolha, mas estrutura o ambiente decisório de modo a direcionar as pessoas para escolhas que promovam seu bem-estar. Essa estruturação do ambiente decisório com o propósito de influenciar o comportamento dos indivíduos é chamado por eles de “arquitetura da escolha”, e, por meio do que os teóricos denominam *nudging* – ou “empurrãozinho” –, as pessoas poderiam ser influenciadas a tomar decisões melhores. Essa manipulação do processo decisório seria, no pensamento proposto, uma intervenção sutil que alteraria o comportamento das pessoas de maneira previsível, sem proibir opções ou alterar significativamente seus incentivos econômicos.

Um dos conceitos fundamentais da teoria é o de “opção-padrão” (*default option*), segundo o qual as pessoas tendem a manter as opções predefinidas por inércia, aversão à perda e procrastinação. Esse fenômeno é particularmente relevante em decisões complexas, em que há benefícios de longo prazo, mas custos imediatos.

No contexto econômico, mais especificamente no que se refere ao comportamento das pessoas em relação à aposentadoria, os autores constataam que sistemas de adesão automática (*opt-out*) aumentam significativamente as taxas de participação em planos de previdência quando comparados com sistemas de adesão voluntária (*opt-in*). Nos sistemas *opt-out*, os indivíduos preservam a liberdade de escolha, podendo sair do plano quando desejarem, mas são direcionados a uma decisão financeiramente responsável.

Na espécie, o legislador, ao estabelecer a inscrição automática, não elimina a liberdade do servidor – que pode solicitar o desligamento do plano –, e sim estabelece uma arquitetura decisória a favorecer uma

ADI 5502 / DF

escolha responsável. Essa estrutura ajuda a superar vieses cognitivos como a procrastinação e a tendência a valorizar mais o presente que o futuro, comportamento que frequentemente leva as pessoas a postergar decisões sobre aposentadoria.

A possibilidade de saída do plano (*opt-out*) garante que não haja violação à autonomia do indivíduo, princípio fundamental em um Estado democrático de direito, conservando a constitucionalidade do mecanismo.

Esses aspectos não apenas justificam a razoabilidade da disposição legislativa adotada como também demonstram sua proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que os benefícios sociais e previdenciários alcançados superam, em larga medida, a mínima restrição procedural à liberdade de escolha, que permanece substancialmente preservada.

A inscrição automática serve, portanto, como um estímulo a orientar os servidores para decisões financeiramente prudentes sem restringir sua liberdade de escolha, equilibrando interesse público na sustentabilidade previdenciária e respeito à autonomia individual.

Ressalto, uma vez mais, que a Lei n. 12.618/2012 assegura ao servidor o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento da inscrição (art. 1º, § 3º), além de prever a restituição integral das contribuições vertidas, corrigidas monetariamente, quando o cancelamento ocorrer em até 90 dias da inscrição (art. 1º, § 4º).

Tais salvaguardas colocam-se como garantias da preservação da autonomia decisória e evidenciam que a automaticidade da adesão não compromete o núcleo essencial da facultatividade, mas apenas reposiciona o momento do exercício da liberdade individual.

ADI 5502 / DF

O sistema de inscrição automática com possibilidade de saída (*opt-out*) representa uma evolução nas técnicas regulatórias baseadas em evidências comportamentais e é adotado em diversos países, a exemplo do Canadá, Reino Unido, Nova Zelândia, Itália, Turquia, Polônia e Lituânia¹. A abordagem busca conciliar dois valores constitucionalmente relevantes: a autonomia individual e a proteção previdenciária, essa última relacionada ao objetivo fundamental da República de construção de uma sociedade solidária.

A instituição de tal modelo visa proporcionar uma proteção adicional ao agente público durante a aposentadoria. É considerada uma complementação essencial da segurança previdenciária oferecida pelo regime próprio de previdência social, que encontra limitação no valor do maior benefício pago pelo regime geral.

Essa complementaridade entre os regimes evidencia a inserção do dispositivo impugnado em um sistema previdenciário coerente, voltado a garantir proteção social adequada sem comprometer o equilíbrio das contas públicas, em consonância com o mandamento constitucional alusivo à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 40, *caput*).

A Lei n. 13.183/2015, claramente motivada pela necessidade de aumentar a participação no regime complementar e assegurar sua viabilidade, determinou a inclusão automática de novos servidores públicos nesse sistema previdenciário, de modo que o silêncio passou a ser interpretado como vontade de aderir ao plano.

Ao contrário do alegado pelo requerente, a providência não implica a descaracterização da facultatividade do regime, resguardado que está o

¹ OECD (2024), *OECD Pensions Outlook 2024: Improving Asset-backed Pensions for Better Retirement Outcomes and More Resilient Pension Systems*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51510909-en>.

ADI 5502 / DF

direito do servidor público inscrito automaticamente de pedir o cancelamento com a restituição das contribuições vertidas ao plano se o requerimento houver sido formalizado antes de 90 dias desde a inscrição.

A solução legislativa pretende alcançar aqueles servidores não familiarizados com o assunto, resguardando os interesses dos que ficarem inertes por não terem avaliado os prejuízos decorrentes da inação. Além disso, o aumento da participação acaba conferindo maior sustentabilidade ao regime.

Os 90 dias de prazo para pedir a exclusão do plano é tempo suficiente para avaliar as vantagens de permanecer inscrito, impactando significativamente no valor da composição patrimonial individual e do benefício no momento da aposentadoria.

O silêncio, embora implique concordância em manter-se vinculado ao regime complementar, não impede o cancelamento da inscrição no plano de benefícios, observado o regulamento.

Dessa forma, a adesão automática representa uma técnica regulatória que equilibra os diversos valores constitucionais em jogo – facultatividade, autonomia individual, proteção previdenciária e eficiência das políticas públicas. A solução maximiza a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sem sacrificar a liberdade de escolha dos indivíduos, estando em plena conformidade com a Carta Política.

A inovação legislativa traduz, enfim, verdadeiro implemento da cultura previdenciária sem ensejar quaisquer impactos significativos nas liberdades civis ou na facultatividade do regime de previdência complementar, mantida a possibilidade de cancelamento da inscrição com a restituição das contribuições vertidas ao plano de benefícios.

ADI 5502 / DF

Declaro, assim, a constitucionalidade dos §§ 2º a 6º do art. 1º da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, incluídos pelo art. 4º da Lei n. 13.183, de 5 de novembro de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória n. 676, de 17 de junho de 2015.

3. Dispositivo

Do exposto, conheço da ação e julgo improcedente o pedido nela formulado.

É como voto.