

**-AO MM. JUÍZO DA 11ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO - TRF DA 2ª REGIÃO**

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

11ª Vara Federal Cível da SJRJ

Processo 5012245-85.2020.4.02.5101

**SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS
AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO – SINAGÊNCIAS,**
pessoa jurídica de direito privado, constituída nos termos de seu
Estatuto, inscrita no CNPJ sob o nº 07.292.167/0001-12, neste ato
representada por seu Presidente, ambos com endereço em
Avenida 13 de Maio, nº 13, Edifício Municipal, Sala 1912, Centro,
Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20031-901, vem, por seus advogados
infra-assinados, à presença de Vossa Excelência, ajuizar a
presente **AÇÃO DECLARATÓRIA COLETIVA COM PEDIDO DE
TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** em face da UNIÃO,
pessoa jurídica de direito público interno, representada pelo
Advogado-Geral da União, nos termos do Art. 4º, VI, §§1º e 2º, da
Lei Complementar nº 73/1993, que poderá ser citado no SAUS
Quadra 3, Lotes 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, Sede I-AGU,
Brasília-DF, CEP 70.070-030, pelas razões de fato e de direito a
seguir apresentadas.

Apesar desde d. Juízo já ter se debruçado sobre o tema e compreendido a irregularidade da instituição das CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS e das ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS, criadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a presente peça inaugural busca trazer pormenorizadamente os argumentos que a sustentam. Devido à sua extensão, apresenta abaixo sumário para facilitar a sua leitura.

SUMÁRIO

1. DO OBJETO	3
2. DA PREVENÇÃO	6
3. DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO.....	8
4. DAS AÇÕES EM CURSO JUNTO AO STF	9
5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS	10
5.1. DA VEDAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO CONFISCATÓRIO	13
5.1.1. Da violação ao caráter contributivo.....	13
5.1.2. Do desvio de finalidade.....	16
5.1.3. Da ausência de motivo	26
5.1.4. Da sanha estatal em perpetrar o Confisco	29
5.2. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE OS SERVIDORES PÚBLICOS	35
5.3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	39
5.4. DA VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO PARÂMETRO PARA INDEXAÇÃO	42
5.5. DA CORRELAÇÃO ENTRE CUSTEIO E BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO	45
5.6. DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS E VENCIMENTOS	51
5.7. DA NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	55
5.8. DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL	61
5.9. DO DÉFICIT NO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES	64
6. DA TUTELA DE URGÊNCIA	65
7. DO PEDIDO	68

1. DO OBJETO

A Seguridade Social no Brasil é tema complexo, que envolve não apenas o aspecto técnico, mas também político, gerando inúmeras polêmicas acerca da forma como o Estado deve atuar para prover, além da saúde, a assistência e a previdência social. Por sua vez, a Previdência Social tem sido objeto constante de alterações legislativas, muitas vezes controversas ou mesmo irregulares, tal como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, popularmente conhecida como “Reforma da Previdência”.

Dentre os temas da EC nº 103, há alguns contaminados por vícios que têm acarretado a necessidade de a sociedade se socorrer do Poder Judiciário. Traz-se ao conhecimento neste momento o vício referente ao custeio do sistema de previdência dos Servidores Públicos, previsto para ser realizado por meio de **contribuição social**, conforme previsão contida no art. 149 da CRFB, no trecho constitucional dedicado aos princípios gerais do **Sistema Tributário Nacional**.

Em abordagem cronológica, tem-se que o texto original da Magna Carta brasileira, de 1988, trazia apenas a possibilidade da instituição de tal contribuição social por parte dos entes



federados¹. Pouco mais adiante, em 2003, a EC nº 41 limitou a alíquota dos entes federados àquela instituída pela União aos seus servidores². Finalmente, em 2019, a EC nº 103 não apenas inovou, mas criou um verdadeiro caos no tocante a estas contribuições³.

A polêmica e controversa “Reforma da Previdência”, de 2019, criou institutos que fogem à razoabilidade e ferem princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, tais como: (i) a possibilidade da instituição de CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA aos servidores ativos e inativos para suprir eventual déficit atuarial; (ii) a possibilidade da cobrança de CONTRIBUIÇÃO ORDINÁRIA dos servidores inativos, incidente sobre o valor da parcela dos proventos e pensões que superar o limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e; (iii) a fixação

¹ CF, Art. 149. (...). § 1º 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. (Parágrafo Renumerado pela EC nº 33, de 2001)

² CF, Art. 149. (...). § 1º 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.** (Redação dada pela EC nº 41, 19.12.2003)

³ CF, Art. 149. (...) § 1º A **União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, **por meio de lei**, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores **ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)** § 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. **(Parágrafos incluídos pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)**

de ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS de acordo com o valor da remuneração percebida pelo servidor público federal.

Este d. Juízo já se debruçou sobre os itens listados acima, como se verá mais a frente. Especialmente quanto ao terceiro, as violações aos limites constitucionais e legais são absurdas, **chegando ao acinte de confiscar a remuneração dos agentes públicos para custear outras despesas estatais**. Por isso merecem ser freadas imediatamente, evitando assim maiores prejuízos aos trabalhadores que atuam junto ao Estado.

A busca do Estado para equilibrar as suas contas não pode jamais violar garantias que, a tão duras penas, a sociedade brasileira conquistou! A EC nº 103 o faz de forma mascarada, baseado em complexos conceitos matemáticos e econômicos manejados de maneira repugnante, vez que esconde dos olhos leigos sua verdadeira intenção, qual seja: **não sendo possível reduzir a remuneração dos servidores, arditosamente aumentam-se os descontos, destinados aos cofres do Estado, ampliando assim a sua receita.**

Assim, a presente demanda busca a ampliação do entendimento acerca da impossibilidade da instituição da CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA aos servidores federais das agências

reguladoras, representados por este sindicato, e, também acerca da impossibilidade de aplicação de ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS, vez que não há órgão gestor instituído capaz de verificar haver *déficit* atuarial e, mesmo que tivesse, sua natureza confiscatória é vedada pela Constituição Federal.

2. DA PREVENÇÃO

Tal como registrado logo no início da presente peça vestibulanda, tramita perante este d. Juízo Federal o processo 5012245-85.2020.4.02.5101, proposto pelo SISEJUFE⁴, tendo por a objeto suspensão da aplicação dos parágrafos 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da CRFB, ambos incluídos pela EC nº 103/2019⁵, haja vista não ter sido instituído, até o presente momento, órgão/unidade de gestão do RPPSU⁶, imprescindível ao processamento de dados para a avaliação atuarial, bem como que o mesmo possui nítido caráter confiscatório. Destaca-se desta i. Decisão:

Assim, é de se concluir que, para a eficaz implantação do novo regramento previsto, notadamente o disposto nos parágrafos 1º-A e 1º-B do art. 149 da CF/88, faz-se necessário a existência de órgão/unidade de gestão do Regime Próprio de Servidores da União, principalmente diante da necessidade do correto processamento de dados para a real avaliação atuarial. Doutro giro, a

⁴ SISEJUFE - Sindicato dos Servidores das Justiças Federais no Estado do Rio de Janeiro

⁵ EC 103/2019, popularmente conhecida como Reforma Previdenciária.

⁶ RPPSU - Regime Próprio de Previdência Social da União



*jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a tributação confiscatória é vedada pela Constituição Federal de 1988. (...) Tais fatos, por si só, já são suficientes a demonstrar a plausibilidade do direito invocado pelo demandante. Entendo, ainda, que o periculum in mora se encontra configurado, em virtude da possibilidade de cobrança imediata das aludidas contribuições, sem a devida demonstração de deficit atuarial. Ante o exposto, **DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** requerida para determinar a suspensão dos efeitos dos parágrafos 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da CF/88, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, parágrafos 4º e 5º do artigo 9º e caput, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma, e que a União se abstenha de implementar, em favor dos substituídos, a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a instituição da contribuição previdenciária extraordinária, até ulterior decisão deste juízo..*

A presente demanda, por sua vez, também visa a suspensão de aplicação de parte das alterações e inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, tal como se exporá pormenorizadamente ao longo desta exordial.

Assim, nos termos do que preceitua o diploma processual vigente, especialmente em seu art. 286⁷, havendo o risco de que sejam prolatadas decisões conflitantes ou

⁷ CPC, Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza: (...) III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º, ao juízo preventivo.

contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles⁸, é imperioso que também este d. Juízo analise pretensões aqui apresentadas.

3. DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO

No que tange às condições para se postular em Juízo, verifica-se que a entidade demandante, além de legítima para propositura da ação, possui também interesse de agir, cumprindo assim as exigências processuais necessária⁹.

Quanto à legitimidade ativa, tem-se que o SINAGÊNCIAS, com fulcro em seu instrumento constitutivo e, também, no inciso III do art. 8º da CRFB¹⁰, possui legitimidade e interesse de agir no intuito de representar processualmente a defesa dos direitos e interesses coletivos de sua categoria profissional.

Portanto, não resta dúvida de que estão preenchidas as condições precípua da ação ora proposta, fazendo com que esta deva ser admitida e processada por este d. Juízo Federal,

⁸ CPC, Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. (...) § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

⁹ CPC, Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

¹⁰ CF, Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

assegurando, assim, os direitos daqueles que necessitam do socorro do Poder Judiciário.

4. DAS AÇÕES EM CURSO JUNTO AO STF

É cediço que a EC nº 103/2019, norma jurídica aqui parcialmente atacada, gerou diversas controvérsias ao longo de sua confecção e mesmo após a sua publicação e vigência ainda o faz. Não por outro motivo, tem sido objeto de ações constitucionais tanto na Justiça Federal, quanto junto ao Pretório Excelso¹¹.

Entretanto, importa destacar que eventual similaridade de discussão da constitucionalidade desta emenda constitucional, ou de parte dela, junto à Suprema Corte brasileira não obsta que a situação concreta, como é o presente caso, seja analisada por outros órgãos do Poder Judiciário, incumbidos também de exercer o controle de constitucionalidade, concreto e difuso, debruçando-se com maior cautela à peculiaridade de cada caso e de cada grupo de pessoas.

Assim, tem-se que, enquanto as demandas constitucionais em curso no e. STF têm por objetivo analisar de forma abstrata e concentrada a constitucionalidade da EC nº 103,

¹¹ Há atualmente 07 Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite junto ao STF (*ADI 6254, ADI 6255, ADI 6256, ADI 6258, ADI 6271, ADI 6279 e ADI 6289*), todas distribuídas ao Ministro Roberto Barroso.



o que se busca na presente ação é uma análise pragmática e concreta da norma, restrita àqueles representados pelo SINAGÊNCIAS.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A questão relativa à contribuição do servidor público para a futura percepção de aposentadoria, prevista especialmente no art. 149 da CRFB, teve alterações irregulares, das quais destacamos neste momento uma que merece especial atenção e clama intervenção do Poder Judiciário.

Trata-se da nova redação dada ao §1º do art. 149 que, entre outras coisas, passou a permitir que a contribuição seja calculada com ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS, ou seja, quanto maior a remuneração, maior também será o percentual destacado, tal como ocorre, por exemplo, com as alíquotas do imposto de renda, tributo de natureza completamente distinta. Vejamos:

(REDAÇÃO ANTERIOR, dada pela EC nº 41, de 2003)
Art. 149. (...) § 1º 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.



(REDAÇÃO ATUAL, dada pela EC nº 109, de 2019)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, **por meio de lei**, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores **ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.**

A EC nº 103, não apenas alterou o texto constitucional, mas trouxe consigo a instituição destas alíquotas, as quais entraram em vigor no dia 13/03/2020 e passarão ser descontadas dos servidores públicos a partir do mês de 04/2020¹². Assim foram implementadas as ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS:

(Emenda Constitucional nº 109, de 2019)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição

¹² EC 103/2019. Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

Portaria nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020. Art. 1º Conforme § 3º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do mesmo artigo, ficam reajustados em 4,48% (quatro inteiros e quarenta e oito décimos por cento), índice aplicado aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (...) Art. 2º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO adotarão as providências necessárias ao cumprimento do disposto nesta Portaria. Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, **produzindo efeitos a partir de 1º de março de 2020.**



ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.

Tal previsão viola claramente preceitos constitucionais, dentre eles o desrespeito: **(i)** à vedação de instituição de tributo com efeito de confisco **(ii)** à isonomia com tratamento diferenciado entre os servidores públicos; **(iii)** à competência legislativa atribuída à lei complementar; **(iv)** à utilização do salário mínimo como índice de indexação; **(v)** à correlação entre custeio e benefício previdenciário;

(vi) à irredutibilidade de subsídios e vencimentos e (vii) à natureza tributária das contribuições.

Inexoravelmente, a intervenção do Poder Judiciário, no caso, é medida necessária e urgente.

5.1.DA VEDAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO CONFISCATÓRIO

A instituição de alíquota progressiva nas contribuições sociais dos servidores públicos atribuiu a ela efeito de confisco, o que é proibido, vez que **violou não apenas a sua natureza retributiva, mas também, passou a retirar da remuneração destes agentes públicos valores para equilibrar as receitas dos cofres públicos** no intuito de que seja utilizada para arcar com outras despesas.

Explica-se!

5.1.1. Da violação ao caráter contributivo

No que tange ao caráter contributivo/retributivo, é cediço que a contribuição previdenciária do servidor público é um tributo vinculado, tendo como seu ÚNICO OBJETIVO custear a previdência destes. Assim, a depender do valor contribuição deverá

o benefício ser correspondente, não devendo haver qualquer excedente.

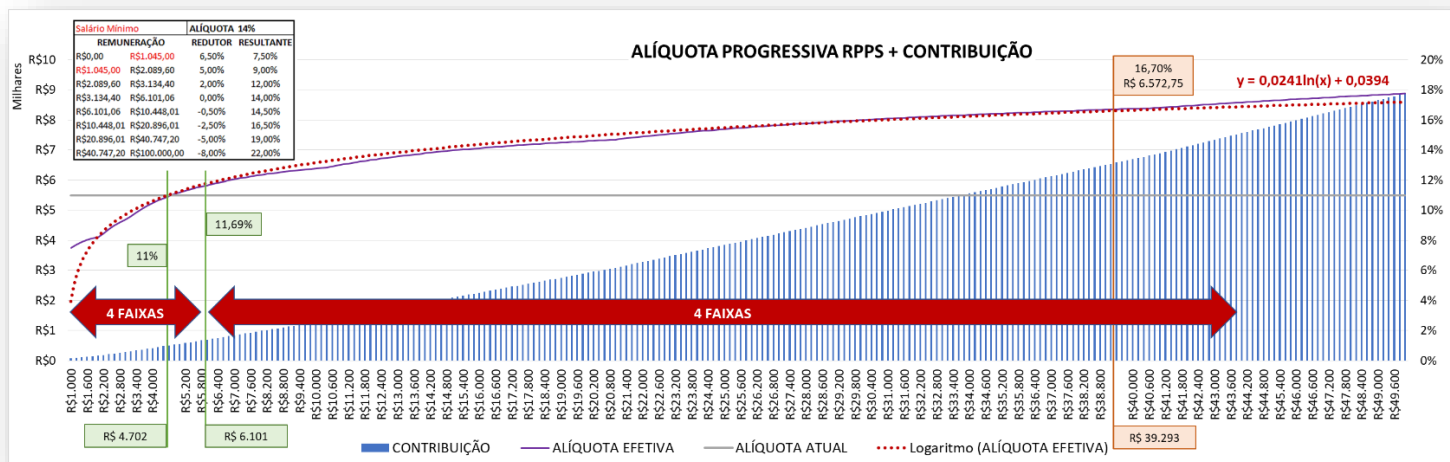
Entretanto, não é o que acontece com a instituição da alíquota progressiva, vez que desvincula a contribuição do benefício forçando o servidor que perceber maior remuneração a contribuir mais, **não tendo qualquer aumento no benefício que espera receber no futuro. Ora, qualquer regra que faça com que não haja equilíbrio entre o valor pago e o valor que será recebido terá efeito confiscatório!**

Pois bem, poder-se-ia argumentar que a alíquota progressiva também é utilizada para os trabalhadores da iniciativa privada. Porém, os institutos não se confundem, a uma porque o recolhimento do INSS se dá para custear a seguridade social (previdência, assistência e saúde) e a duas porque a metodologia utilizada no cálculo ocultava, até esse momento, o real propósito de confiscar segmento relevante das maiores rendas.

No gráfico a seguir, para cada nível de remuneração (eixo X – horizontal – abscissa), apresenta-se:

- ✓ a contribuição efetiva (R\$) em barras azuis (eixo Y – perpendicular direita – ordenada);
- ✓ a alíquota efetiva (%) em linha roxa (eixo Y – perpendicular esquerda – ordenada);

- ✓ curva de tendência para a alíquota efetiva (%) em linha pontilhada (eixo Y – perpendicular esquerda – ordenada).



A exuberância da curva de alíquotas efetivas (valor real calculado), uma quase perfeita curva logarítmica, não admite dúvidas. Foi instituída com o propósito de expropriar os rendimentos dos servidores públicos.

Note-se que foram instituídas 8 faixas de alíquotas, 4 delas de zero até o teto do RGPS (R\$ 6.101) e outras 4 a partir do teto do RGPS. Vejamos:

	Amplitude (variação)	
4 faixas iniciais	R\$ 6.101	4,19%
4 faixas finais	R\$ 33.192	5,01%

O crescimento pronunciado nas faixas iniciais denota a estratégia de atingir as alíquotas mais elevadas rapidamente. Desse modo, evita-se maiores desgastes políticos com a maior parte da sociedade, votante, e expropria-se a remuneração dos servidores públicos como pretendido desde sempre. O resultado é uma **alíquota efetiva aplicável ao teto do funcionalismo (R\$ 39.293) é de 16,7%**.

Vê-se então a nítida violação à natureza da contribuição social dos servidores públicos, os quais, se mantida da forma como está, com 8 (oito) faixas diferentes de contribuição, verão sua remuneração atual ser reduzida sem qualquer contrapartida em sua aposentadoria, uma vez que receberão o mesmo valor. **Isso não é igualdade, isso é confisco!**

5.1.2. Do desvio de finalidade

Dentre todas as violações constitucionais perpetradas pela instituição da ALÍQUOTA PROGRESSIVA no caso dos servidores públicos, a que mais salta aos olhos daqueles que detém o conhecimento técnico e científico pertinente é o fato de que **esta regra não visa qualquer equilíbrio do Regime de Previdência Própria dos Servidores, mas sim o retorno de quantia aos cofres públicos para arcar com outras despesas. Assim, pretende o Estado “dar com uma mão e tirar com a outra”!**

Partindo da premissa que as despesas públicas estão muito altas, pretende então o Estado diminuir as suas despesas com o funcionalismo público. Contudo, proibido de reduzir a remuneração de seus servidores, faz então uma ardilosa manobra para ter de volta uma fatia maior, reduzindo assim, por via reflexa, a remuneração destes, ou seja, **o Estado está se utilizando de um tributo para confiscar parte da remuneração de seus agentes**. A CRFB expressamente proíbe esta prática:

*Art. 150. **Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

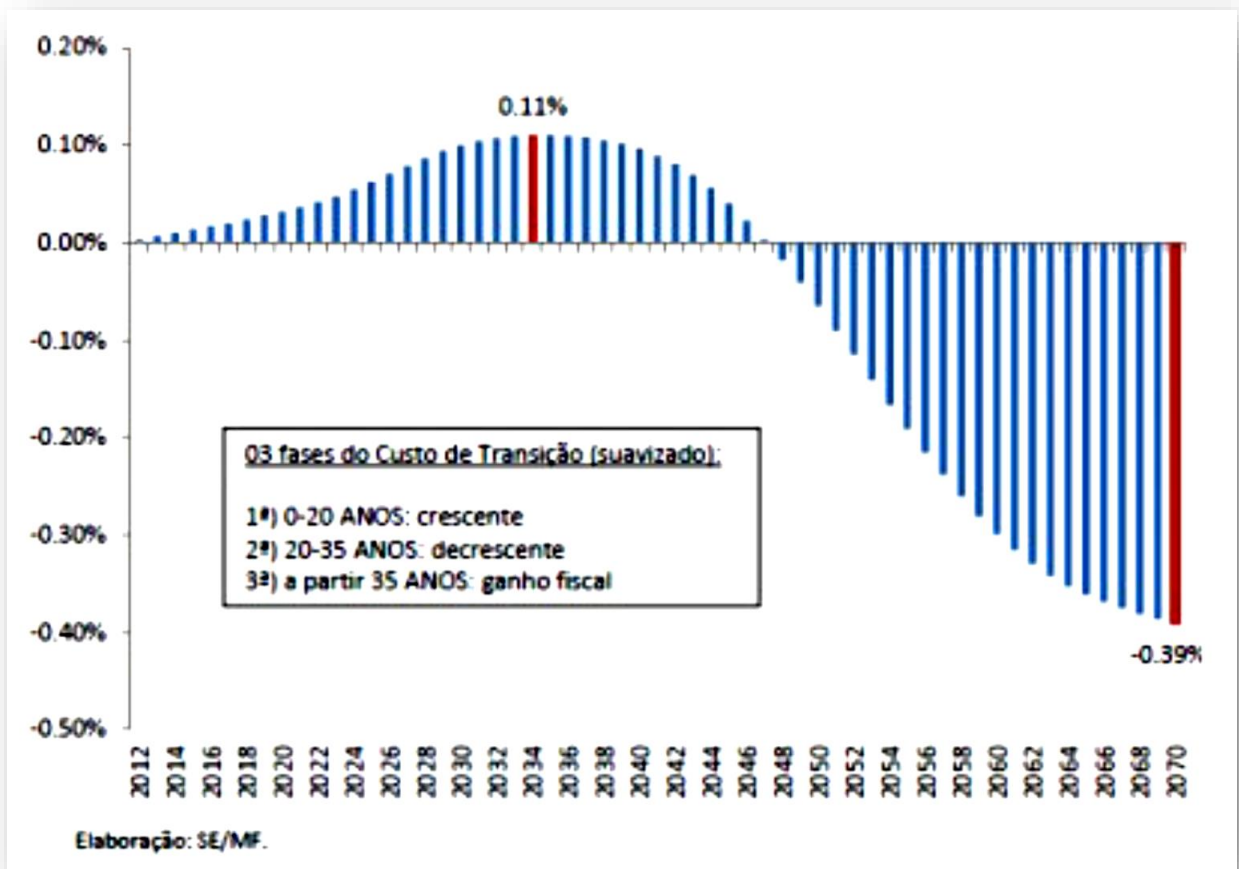
A própria PEC, em sua exposição de motivos apresentou estimativa onde coloca me uma “vala única” todas as previdências, o que comprova que o que pretende o Estado é utilizar os valores do RPPS para cobrir o “rombo” do RGPS. Vejamos:

Estimativa de Impacto da PEC da Nova Previdência

114. A tabela a seguir apresenta um sumário do impacto em 10 e 20 anos das medidas da PEC, agregando receitas e despesas, sem contabilizar os impactos de medidas paralelas da Nova Previdência tais como a Medida Provisória de Combate às Fraudes, o projeto de lei de revisão do estatuto dos militares e o projeto de lei de aumento da efetividade da cobrança da dívida ativa.

Impacto Líquido (R\$ bi de 2019)	10 anos	20 anos
Reforma do RGPS	715	3.449,4
Reforma no RPPS da União	173,5	413,5
Mudanças das alíquotas no RPPS da União	29,3	45,2
Mudanças das alíquotas no RGPS	-27,6	-61,9
Assistência Fásica e Focalização do abono salarial	182,2	651,2
TOTAL	1.072,4	4.497,4

As projeções realizadas transportam para o RPPS um gasto que é de responsabilidade do Tesouro, promovendo verdadeira confusão de contas de modo a evidenciar um suposto *déficit*. O gráfico abaixo demonstra que a medida consistente na criação do Regime de Previdência Complementar já seria, por si só, suficiente para cobrir um suposto *déficit* da previdência dos servidores públicos federais, não havendo necessidade de criação de alíquotas progressivas, aumento de alíquotas ou ainda criação de alíquotas extraordinárias, sob pena de violação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.



Lado outro, diversos fatos corroboram com a fundamentação de que o Estado busca custear as dívidas inerentes às opções políticas do passado às expensas da remuneração atual e futura dos servidores públicos, dentre elas:

1. As despesas com os servidores públicos da área de segurança do Distrito Federal, que exigiram recursos da ordem de 4,5 bilhões do RPPSU em 2009, e que não há nenhum ingresso de receita de suas



contribuições para os cofres do RPPSU, ficando com o Governo do Distrito Federal.

2. *Os impactos financeiros das regras pretéritas de concessão de benefícios previdenciários do RPPSU: **servidores que não contribuía(m) (antes de 1993) que representaram com a publicação da Lei nº 8.112/1990 um universo de 650 mil servidores** que passaram ao RPPSU e que nunca contribuía(m) para este sistema até esta data.*

3. *Os impactos financeiros da mudança do teto contributivo dos servidores públicos pós **Regime de Previdência Complementar do Servidor Público – ao se limitar o patamar protetivo dos servidores ingressos pós criação do FUNPRESP/FUNPRESP-JUD**, a União opta por reduzir a sua despesa futura com benefícios previdenciários ao patamar máximo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Mas, ao mesmo tempo, reduz, já a partir de 2013, sua arrecadação previdenciária, já que o atual patamar contributivo desses novos servidores limita-se à esse mesmo teto do INSS, insuficiente para garantir o pacto de gerações do modelo de repartição do RPPS. **O custo estimado de migração de sistema na ordem de 60 bilhões de reais foi previsto na justificativa da***



Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, e deve ser de responsabilidade do Tesouro Nacional, pois trata-se do ônus de mudança de sistema de Repartição Simples para o de Capitalização.

4. A migração ou já ingresso de servidores sob a égide do **Regime de Previdência Complementar** possui limitação de contribuição ao RPPS da União (a contribuição limita-se ao valor teto do RGPS), o que **aumenta a pressão para alteração da alíquota de contribuição dos segurados, aposentados e pensionistas para se garantir o equilíbrio no fluxo de caixa** do regime. Em outubro 2019, este grupo de servidores já correspondia por cerca de 14% da força de trabalho estatutário civil da União e a tendência demográfica natural, é que este grupo se torne em pouco tempo maioria dos contribuintes do RPPS da União.
5. **Decisões de governo emitidas em anos pretéritos interferiram de forma concreta na sustentabilidade do sistema e devem ser arcados pelo garantidor das políticas públicas da União: o Tesouro Nacional;** e não rateados de forma desproporcional entre a União (patrocinadora) e os seus segurados (servidores e aposentados).



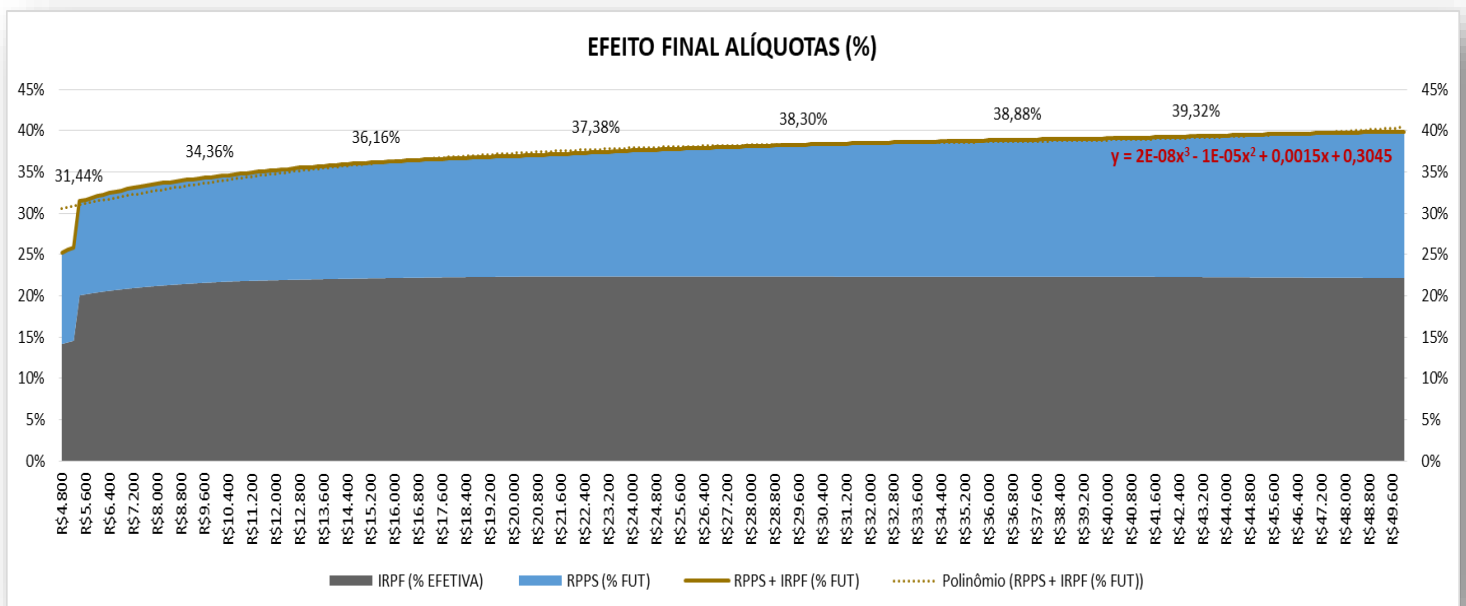
Assim, o Estado está literalmente penalizando seus servidores, vez que destes apreende uma quantia maior, a depender de sua remuneração, sem qualquer compensação, mas utilizados estes valores para finalidade diversa. **Este é o conceito clássico de confisco!** Vejamos:

“quando o Estado toma de um indivíduo ou de uma classe além do que lhes dá em troca, verifica-se o desvirtuamento do imposto em confisco” **[Antônio de Sampaio Dória]**

“o ato de apreender a propriedade em prol do Fisco, sem que seja oferecida ao prejudicado qualquer compensação em troca. Por isso, o confisco apresenta o caráter de penalização, resultante da prática de algum ato contrário à lei. **[Fabio Brun Goldschmidt]**

A teoria do confisco e especialmente do confisco tributário ou, noutro giro, do confisco através do tributo deve ser posta em face do direito de propriedade individual, garantido pela Constituição. Se não se admite a expropriação sem justa indenização, também se faz inadmissível a apropriação através de tributação abusiva. **[Sacha Calmon Navarro Coelho e Inocêncio Mártires Coelho]**

No tocante ao fardo que está sendo imposto aos servidores públicos, é importante frisar que a instituição de alíquota progressiva faz com que haja a possibilidade de se retirar do servidor público, apenas para fins de previdência, quase 20% de sua remuneração bruta. Ao se considerar já existir imposto sobre a renda, o valor a ser destacado poderá alcançar 40%¹³, apenas sobre a renda, ou seja, sobre os valores percebidos pelo servidor, dentre os quais se encontra sua remuneração.



O gráfico acima demonstra com precisão o cálculo das despesas EFETIVAS dos servidores públicos com RPPS (azul) e IRPF (cinza). Como se vê, aqueles com renda a partir de R\$ 5,4 mil tem perda REAL de 31,44% de sua remuneração, isso implica em

¹³ Considerando a alíquota de 27,5% incidente sobre rendas acima de R\$ 4.664,68. Decreto nº 9.580/2018

dizer que sua remuneração líquida será de pouco mais de R\$ 3,7 mil. Sendo este um dos menores impactos, vez que a curva permanece subindo.

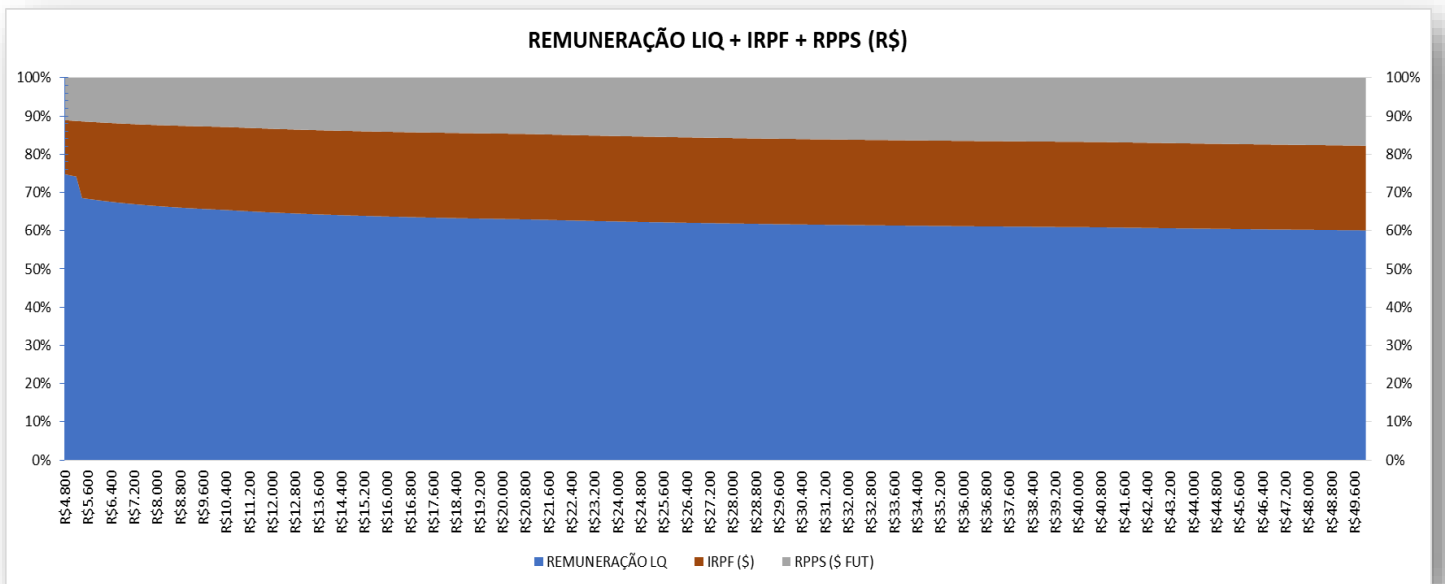
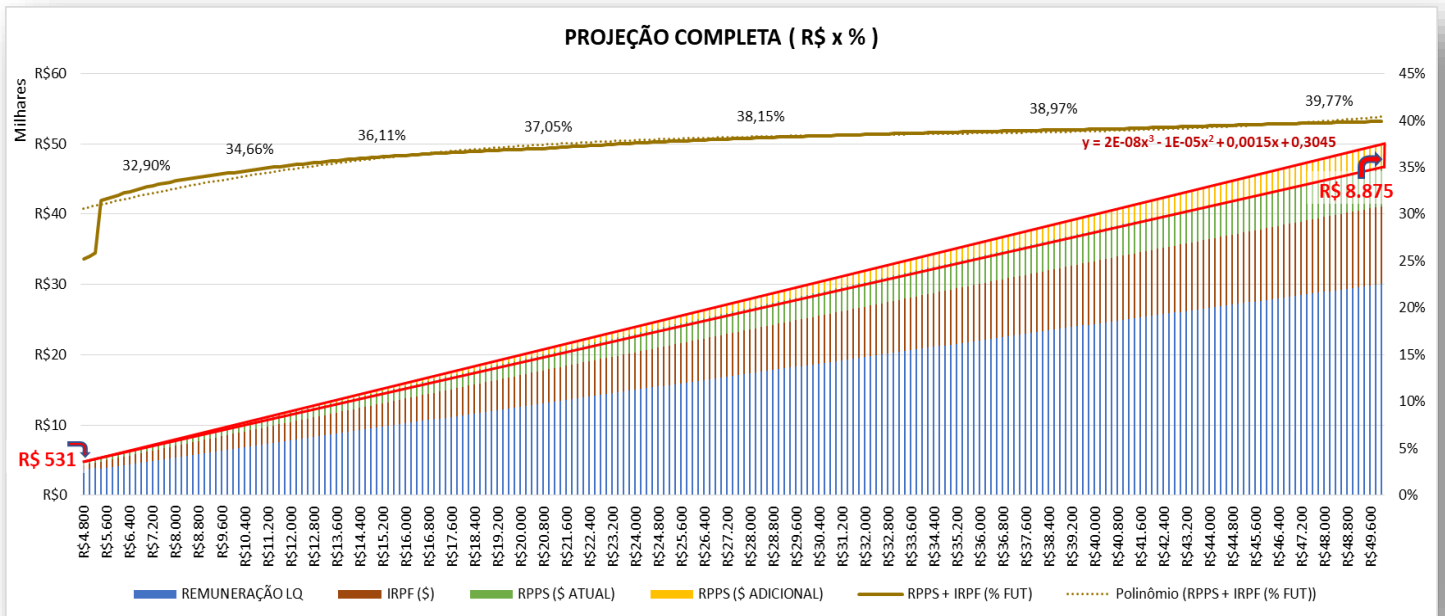
Assim, tendo como exemplo a remuneração de um Juiz Federal, no valor de cerca de R\$ 29 mil, considerando o cálculo de despesas efetivas apenas com IRPF e RPPS equivaleriam ao montante de quase 38,21%, alcançando assim o valor líquido a ser recebido de apenas R\$ 17,9 mil, isso sem contar outros descontos, legais ou eventuais.

Ora, não é razoável que o Estado possa atribuir ao contribuinte tamanho fardo, afetando até mesmo a dignidade da pessoa humana, vez que afetará diretamente as condições de subsistência, tornando-se insuportável. Há então que se aplicar as garantias constitucionais existentes, especialmente a limitação ao poder de tributar do Estado¹⁴.

Demonstra-se a seguir a quantificação efetiva da expropriação remuneratória pretendida pelo Estado, bem assim

¹⁴ **STF.** Razoabilidade e proporcionalidade se transformam em princípios que sustentam as cláusulas pétreas, coibindo abusos na legislação estatal, conforme já assentou o STF. O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do poder público – tratando-se, ou não, de matéria tributária – devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. [RE 200.844 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 25-6-2002, 2ª T, DJ de 16-8-2002.] = RE 480.110 AgR e RE 572.664 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 8-9-2009, 1ª T, DJE de 25-9-2009.

seus efeitos nefastos para a remuneração líquida, que beiram 60% da remuneração.



5.1.3. Da ausência de motivo

Ao se debruçar sobre a PEC que gerou a EC 103, não há outra justificativa plausível para que se possa pretender majorar a contribuição social dos servidores públicos senão a de aumentar a receita dos cofres públicos. Contudo, tal responsabilidade não pode ser atirada nos ombros dos servidores públicos, sob o argumento de um suposto *déficit* atuarial. Vejamos o que diz a exposição de motivos apresentada ao Congresso Nacional:

*[102]. Os parâmetros que orientarão o modelo de financiamento dos regimes próprios **visando conferir maior efetividade à consecução do seu equilíbrio financeiro e atuarial** estão assentados sobre a ampliação da base de financiamento do RPPS, com maior participação dos segurados e pensionistas no financiamento do regime próprio e a **necessidade de equacionamento dos déficits apresentados por esses regimes**, com os recursos das contribuições dos segurados, pensionistas, do ente federativo e demais receitas, bens e direitos a serem vinculados ao plano. [103]. **Propõe-se, então, dentre as medidas de ampliação do financiamento previdenciário, a elevação da contribuição ordinária dos servidores ao RPPS da União para 14% (quatorze por cento), assegurando-se, porém, por meio de redução e ampliação desse percentual, a progressividade das alíquotas impostas**, medida que promove a necessária equidade no que se refere à contribuição previdenciária,*



impondo-se maior esforço financeiro àqueles com maior disponibilidade de renda. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no mínimo, essa alíquota de 14% para seus servidores e cumprir condições para aplicação da redução de percentuais. (...) [107]. As medidas propiciarão maior equidade entre os segurados **dos regimes próprios de todos os entes federativos, cujo financiamento vem sendo afetado pelas mudanças no perfil demográfico brasileiro, contribuindo para que sua sustentabilidade seja alcançada,** sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o financiamento de políticas públicas essenciais ao crescimento e desenvolvimento do País e para a redução das desigualdades sociais

A partir da leitura dos trechos supracitados, verifica-se que a motivação para a majoração da alíquota da contribuição social de 11% para 14%, bem como para instituição da alíquota progressiva se dá em virtude do *déficit* atuarial apresentado pelos Regimes de Previdência Social dos Servidores– RPPS – influenciado até mesmo “*pelas mudanças no perfil demográfico brasileiro*”. Tais argumentos não passam de falácias, ou no mínimo, de argumentos vazios sem qualquer comprovação.

Como já visto em outras ações judiciais, não há como se afirmar existir *déficit* atuarial sem que haja um órgão gestor que possa apurar de forma concreta e responsável a saúde financeira de determinado regime previdenciário. Este entendimento já foi



objeto de ações judiciais, no qual o d. Juízo da 9ª Vara Federal da SJ do Distrito Federal reconheceu tal necessidade. Vejamos:

[02/12/2019 – TRF-1, SJDF, 9ª VARA FEDERAL – PROCESSO 1040034-53.2019.4.01.3400]

*(...) Nada obstante, a ré ainda não procedeu a criação de sua unidade gestora, o que impede o processamento dos dados pertinentes por único órgão, e, via de consequência, inviabiliza o cálculo da avaliação atuarial de maneira fidedigna. (...) Nessa direção, concluo que para a plena implantação do novo regramento previsto, especificamente, pelos parágrafos 1º-A e 1º-B do art. 149, faz-se imprescindível a existência de órgão/unidade de gestão do RPPSU, principalmente diante da necessidade de correto processamento de dados para a avaliação atuarial.*¹⁵

Assim, em apertada síntese, a instituição das CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS ou de ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS, conforme art. 149 da CRFB, tem como condição *sine qua non*, haver *déficit* atuarial. Para tanto é necessário que haja uma avaliação atuarial, ou seja, a avaliação de receitas e despesas que demonstre se aquele determinado regime previdenciário é

¹⁵ PROCESSO: 1040034-53.2019.4.01.3400 / AUTOR: SINDICATO NACIONAL DOS SERV FED AUT NOS ENTES DE FORM, PROM E FISC DA POLITICA DA MOEDA E DO CREDITO-SINAL / (...) *Pelo exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, para suspender, em favor dos servidores/pensionistas representados pelo Sindicato autor, a cobrança da contribuição extraordinária dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, prevista pelo art. 149, §1º-B, da CRFB, e da contribuição ordinária sobre o valor que ultrapasse o salário mínimo de aposentados e pensionistas, instituída pelo art. 149, §1º-A, da CRFB, enquanto não realizada avaliação atuarial por órgão/unidade gestora do Regime Próprio de Servidores Cíveis da União.*

superavitário ou deficitário, bem como a alíquota de contribuição necessária para o seu equilíbrio.

Por sua vez, para que seja possível esta avaliação atuarial, é preciso que seja criada UNIDADE GESTORA ÚNICA e que seja instituído sistema integrado de dados, os quais ainda não existem, conforme já concluiu este d. Juízo na decisão supracitada.

Assim, é imperioso que a determinação judicial para suspender a instituição de cobrança das CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS, previstas nos §§ 1º-A e 1º-B, do art. 149, da CRFB, enquanto não realizada avaliação atuarial por unidade gestora do Regime Próprio de Servidores Civis da União, seja estendida também à majoração das ALÍQUOTAS ORDINÁRIAS, impedindo em qualquer hipótese a instituição da PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS, especialmente aos servidores e pensionistas representados pelo SINAGÊNCIAS.

5.1.4. Da sanha estatal em perpetrar o Confisco

Desafortunadamente, o confisco perpetrado com a instituição de ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS e CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS não se trata de tentativa isolada, tendo o Poder Judiciário sempre atuado firmemente para resguardar os direitos constitucionais. Vejamos:



AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA PROGRESSIVA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Esta Corte já decidiu que **a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, inciso IV, da Constituição Federal)**. 2. Agravo regimental não provido. (RE 346197 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16/10/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 09-11-2012 PUBLIC 12-11-2012)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a instituição de alíquota progressiva para contribuição previdenciária de**



servidores públicos fere o texto da Constituição

Federal. Precedentes.2. Agravo regimental desprovido.” (RE n. 581.500-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2a Turma, DJe de 16.05.11)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO IMPROVIDO. I – O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento desta **Suprema Corte que, no julgamento da ADI 2.010-MC, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, nos termos do art. 150, IV, da Constituição.** Precedentes. II – Agravo regimental improvido.” (AI n. 676.442-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 1 a Turma, DJe de 16.11.10).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA PROGRESSIVA. O acórdão recorrido está



*em consonância com o entendimento do **Plenário deste Supremo Tribunal que, no julgamento da ADI 2.010-MC, assentou que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da Constituição).** Tal entendimento estende-se aos Estados e Municípios. 2. Agravo regimental improvido” (RE 414.915-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 20.4.2006).*

Como se vê, esta é uma tentativa que já foi lançada por outros governos e agora também o é pelo governo atual, o qual apresentou junto ao Congresso Nacional a **Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2019**, também denominada “PEC Emergencial”, buscando o famigerado confisco, desta vez impondo a redução de jornada dos servidores públicos.

De fato, o que ocorre é a **tentativa de imputar aos servidores públicos todo ônus do orçamento federal, aliada à detração do serviço público de modo geral e seus servidores, inclusive aqueles que exerçam atividades típicas do Estado**, como é o caso dos servidores das agências nacionais de regulação.



Para vedar estes absurdos é que a Constituição Federal traz não só a vedação ao confisco, mas também a limitação ao poder de tributar do Estado, reconhecido como direito fundamental do indivíduo, não pode ser alterado ou contrariado, mesmo por emenda à Constituição. Vejamos:

*DIREITO TRIBUTÁRIO. VEDAÇÃO AO CONFISCO. VALOR DA MULTA FIXADO EM 70% (SETENTA POR CENTO) DO VALOR DO IMPOSTO. EMBARGO INFRINGENTE PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1. As penalidades tributárias estão sujeitas à vedação constitucional ao confisco e devem ser impostas em patamares que não afrontem a razoabilidade e nem a proporcionalidade. 2. O Poder Judiciário, com base no artigo 150, IV, da Constituição Brasileira, deve afastar penalidades tributárias que se afigurem confiscatórias. **3. A vedação ao confisco, em si, não decorre apenas do referido inciso constitucional, mas de uma limitação inerente ao poder de tributar do Estado - como de qualquer Poder Estatal que implique em restrição de direito fundamental.** Essa limitação proíbe o excesso na restrição ao direito fundamental, porque o seu núcleo essencial não poderá ser aniquilado. 4. A imposição das penalidades em exame, mesmo com autorização em lei, deve ser exercida com temperança em razão da gravidade de suas consequências, de modo que a sanção nunca seja imposta de forma confiscatória. 5. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Decisão unânime. (TJ-PE - EI: 1241965 PE, Relator: Fernando*



Cerqueira, Data de Julgamento: 22/07/2015, Grupo de Câmaras de Direito Público, Data de Publicação: 17/08/2015)

*RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. IPVA ATRASADO. INCIDÊNCIA DE MULTA DE 100% SOBRE O VALOR DA EXAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONFISCO. I - A multa aplicada no campo tributário deve seguir os mesmos princípios existentes para este ramo do direito, pois, apesar de não ser tributo, restringe o mesmo direito fundamental que este, que é a propriedade. **Assim, a proibição contida no art. 150, IV, da Constituição Federal, de instituição de tributo com efeito de confisco, também se aplica às multas decorrentes da exação.** Precedente do STF: ADI n. 1075/MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 24/11/2006. II - Não configura confisco, entretanto, a aplicação de multa de 100% sobre débito de IPVA, visto que a alíquota deste imposto, incidente sobre o valor venal do veículo, atinge parcela pouco expressiva do bem. III - Recurso ordinário improvido. (STJ - RMS: 29302 GO 2009/0066965-5, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 16/06/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 25/06/2009)*

Conclui-se então com clareza e certeza que a Emenda Constitucional nº 103/2019, a exemplo do que já se havia tentado anteriormente, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro previsão inconstitucional, vez que instituiu instrumento confiscatório

expressamente proibido pela Lei suprema que o rege, devendo assim ser imediatamente extirpada ou, no mínimo, suspensa para evitar danos mais graves não só aos servidores públicos, mas a toda sociedade.

5.2. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE OS SERVIDORES PÚBLICOS

Os tributos, como se sabe, são prestações pecuniárias, obrigatórias, instituídas pelo Estado por meio de lei, ou seja, um valor monetário calculado sobre determinado fato que obriga o cidadão a entregar ao Estado parte de seu patrimônio em prol do interesse público.

Considerando tudo que a história ensina sobre os tributos, para evitar abusos por parte do Estado, a sociedade brasileira, por meio de seus representantes, previu em sua Constituição limites a este poder de tributar, dedicando seção exclusiva¹⁶ para tratar desta limitação do poder estatal. Dentre as limitações previstas nesta seção está a vedação ao tratamento desigual entre contribuintes, veja-se:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) **II - instituir***

¹⁶ **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** TÍTULO VI. DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO / CAPÍTULO I. DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL / SEÇÃO II. DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR / Artigos 150 a 152



tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

É cristalina a preocupação do constituinte originário em resguardar, também nas relações tributárias, o princípio da isonomia, determinando que o Estado se abstenha de instituir tributos e regras que façam distinção de determinado contribuinte em razão de sua ocupação profissional ou função por ele exercida.

Ora, foi exatamente o que fez a Ementa Constitucional nº 103 ao instituir a alíquota progressiva, criando nítida distinção entre os servidores públicos a depender de sua ocupação ou função, vez que quanto maior a remuneração maior será o percentual que lhe será descontado.

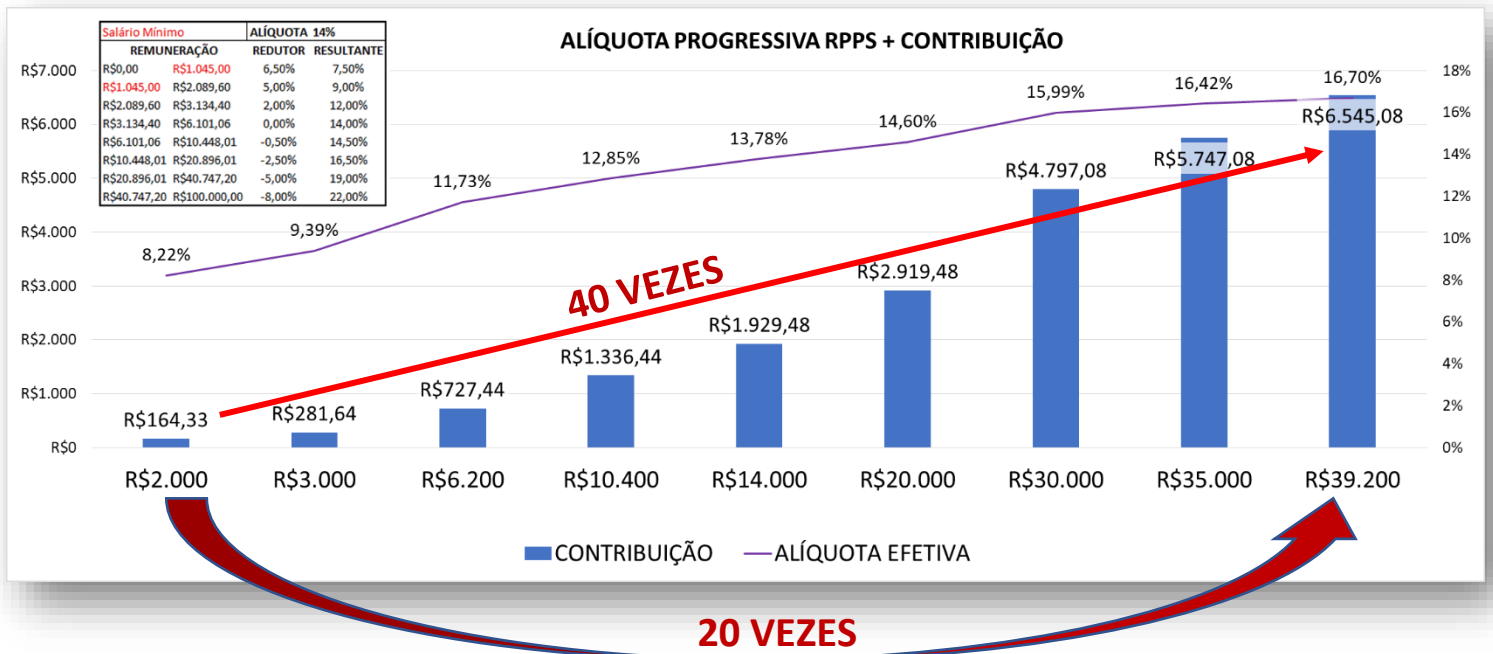
Importante deixar claro que não se trata da discussão do valor específico da contribuição, mas sim do percentual, ou seja, da alíquota. Explica-se!

Ao se ter uma alíquota para contribuição previdenciária, todos os servidores públicos terão descontados de suas remunerações o mesmo percentual, variando apenas o valor final

calculado. Com a alíquota progressiva não mais será assim, ou seja, quanto maior a remuneração maior também será a alíquota.

A alíquota única já permite que a contribuição final – o valor efetivamente descontado – seja diferenciada de acordo com o valor da remuneração. No entanto, com a alíquota progressiva, passa-se a ter duas variáveis: **(i)** a da fatia recortada da remuneração (alíquota) e; **(ii)** a do valor efetivo do descontado.

A questão se torna ainda mais complicada com a recente publicação da Portaria nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020, a qual reajustou os valores da base de cálculo, ou seja, da remuneração dos servidores públicos sendo que há anos estes agentes públicos não têm seus salários aumentados. Assim, desde 03/2020 a fatia recortada da remuneração do servidor público passou a ser ainda maior.



Ademais, além da expressa proibição prevista no art. 150 do texto constitucional, ao tratar sobre as disposições gerais da Seguridade Social, a CRFB previu como um de seus objetivos basilares a equidade na forma de participação no custeio:

*Art. 194. 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. (...) Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, **organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) V - equidade na forma de participação no custeio***

A interpretação literal de qualquer um dos ordenamentos constitucionais *de per si* é suficiente para comprovar a inconstitucionalidade da instituição da alíquota progressiva. Já a leitura sistemática das previsões citadas acaba por *jogar uma pá de cal*¹⁷ sobre o tema, vez que além de ser obrigado a tratar todos os contribuintes de forma isonômica, não pode diferenciar a forma de participação no custeio da seguridade social.

5.3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Como já dito anteriormente, a contribuição a ser cobrada dos servidores públicos para o custeio, em benefício próprio, de sistemas de previdência, foi instituído de 1993 e alvo de alterações em 1998, 2003, 2005 e, recentemente, em 2019 (EC 103).

3, de 17.03.1993 Publicado no DOU 18.03.1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. (MODELO CONTRIBUTIVO UNIÃO)
20, de 15.12.1998 Publicado no DOU 16.12.1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. (MODELO CONTRIBUTIVO PAÍS)
41, de 19.12.2003 Publicado no DOU 31.12.2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.(TETO REMUNERATÓRIO E FIM DA PARIDADE)

¹⁷ Expressão popular que faz referência ao antigo costume de encerrar um sepultamento jogando uma pá de cal sob o local impedindo, ou pelo menos diminuindo, o mau cheiro do corpo no local.



47, de 5.7.2005 Publicado no DOU 6.7.2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. (FUNPRESP)
103, de 12.11.2019 Publicado no DOU 13.11.2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. (CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA E ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS)

Dentre as inovações trazidas pela EC 103 no texto no §1º do artigo 149 da CRFB, destaca-se a obrigatoriedade expressa de que a instituição desta contribuição, incluída a União, deva ser feita por meio de lei. *In verbis*:

Redação anterior.

*Art. 149. (...). § 1º 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. (Redação dada pela EC nº 41, 19.12.2003)*

Redação atual.

*Art. 149. (...) § 1º **A União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, **por meio de lei**, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base*



de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela EC nº 103, de 2019)

Pois bem, tal como se vê nos textos normativos supracitados, até o advento da EC 103 não havia a exigência de que a contribuição previdenciária fosse instituída por lei, inclusive no caso da União. Com isso não havia qualquer discussão acerca da hierarquia da norma exigida, podendo estar previsto na própria CRFB. Mais uma vez a comparação de redações da norma, *litteris*:

(Redação anterior dada pela EC nº 41, 19.12.2003)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(Redação atual dada pela EC nº 103, de 2019)

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.

O texto alterado pela Reforma Previdenciária de 2019 manteve a instituição da contribuição, porém agora inaugurando a controvérsia acerca da forma como deve ser cumprida a ordem “**por meio de lei**” contida no §1º do art. 149 da CRFB.

A controversa delegação da competência normativa, outrora constitucional, oportuniza um sem número de arbitrariedades mediante ritos legislativos muito mais flexíveis, impondo insegurança jurídica à proteção social das mais preciosas, colocando em xeque o direito adquirido, a proteção da confiança e da boa-fé objetiva.

5.4. DA VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO PARÂMETRO PARA INDEXAÇÃO

A instituição da alíquota progressiva, além de violar o princípio da isonomia, acabou por subverter, também, a vedação constitucional sobre a vinculação do salário mínimo para definir o parâmetro da incidência da primeira alíquota. Assim está previsto na EC 103:

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º,



5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento). § 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros: **I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;**

Como já dito, o teor originário da CRFB veda expressamente esta e qualquer outra vinculação do salário mínimo, não podendo ser este um índice, uma indexação ou um parâmetro. Veja-se:

*Art. 7º (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, **sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.***

Neste sentido é o entendimento pelo Supremo Tribunal Federal que, em 2008, editou a Súmula Vinculante nº 04, onde determina que “salvo nos casos previstos na Constituição, **o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de**



cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial” e, também, em outros julgamentos assim se posicionou:

(...) a vedação da vinculação ao salário mínimo insculpida no art. 7º, IV, da Constituição visa impossibilitar a utilização do mencionado parâmetro como fator de indexação para as obrigações não dotadas de caráter alimentar. Conforme precedentes desta Suprema Corte, a utilização do salário mínimo como base de cálculo do valor da pensão alimentícia não ofende o dispositivo constitucional invocado, dada a premissa de que a prestação tem por objetivo a preservação da subsistência humana e o resguardo do padrão de vida daquele que a percebe, o qual é hipossuficiente e, por isso mesmo, dependente do alimentante, seja por vínculo de parentesco, seja por vínculo familiar.

[ARE 842.157 RG, voto do rel. min. Dias Toffoli, j. 4-6-2015, P, DJE de 20-8-2015, Tema 821.]

Após a edição das leis de custeio e benefícios da previdência social, impossível a revisão de benefícios previdenciários vinculada ao salário mínimo.

[AI 594.561 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-6-2009, 1ª T, DJE de 14-8-2009.]



*Adicional de insalubridade. Base de cálculo. Salário mínimo. Mesmo em se tratando de adicional de insalubridade, **descabe considerar o salário mínimo como base de cálculo.** Verbete Vinculante 4 da Súmula do Supremo. Agravo. Reforma. Alcance. Afasta-se a observância do verbete vinculante quando conclusão diversa acarreta o prejuízo do recorrente.*
[RE 388.658 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 12-8-2008, 1ª T, DJE de 26-9-2008.]

Assim, não há como serem mantidas vigentes as determinações contidas no art. 11 da Emenda Constitucional 103/2019, também por violar a forma de cálculo, utilizando-se de método vedado pela Constituição Federal. Por isso há que se declarado inconstitucional.

5.5.DA CORRELAÇÃO ENTRE CUSTEIO E BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

Além de todas as violações já citadas, a alíquota progressiva ainda viola o princípio da precedência da fonte de custeio, entalhado no §5º, do art. 195 da CRFB, o qual prevê a correlação entre o benefício e o custeio do benefício ou serviço da seguridade social, dentre eles os benefícios da previdência social, *litteris*:

Art. 195. 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, e das seguintes contribuições sociais: (...) § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Vê-se que não há como ser criado, majorado ou estendido qualquer benefício sem que haja uma fonte correspondente de custeio total. Vale dizer, então, que assemelha-se a uma relação simbiótica, ou seja, para haver acréscimo no benefício é necessário que haja a respectiva fonte de custeio. A recíproca é igualmente verdadeira, não se admitindo majoração da fonte de custeio sem sua referibilidade quanto ao benefício, sob pena de confisco.

Contudo, não é o que ocorre com a instituição da alíquota progressiva, vez que apesar de ter descontado de sua remuneração fatia maior do que daquele que possui remuneração menor, em nada se altera o benefício que será percebido pelo contribuinte.



Sobre o tema, assim tem se manifestado o Pretório
Excelso, quando provocado:

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - MAJORAÇÃO
PERCENTUAL - CAUSA SUFICIENTE -
DESAPARECIMENTO - CONSEQUENCIA -
SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS. O disposto no
artigo 195, PAR. 5., da Constituição Federal, segundo o
qual "nenhum benefício ou serviço da seguridade social
poderá ser criado, majorado ou estendido sem a
correspondente fonte de custeio", **homenageia o
equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador
da correlação entre, de um lado, contribuições e,
de outro, benefícios e serviços.** O desaparecimento
da causa da majoração do percentual implica o conflito
da lei que a impôs com o texto constitucional. Isto ocorre
em relação aos servidores públicos federais,
considerado o quadro revelador de que o veto do
Presidente da República relativo ao preceito da Lei n.
8.112/90, prevendo o custeio integral da aposentadoria
pelo Tesouro Nacional, foi derrubado pelo Congresso,
ocorrendo, no interregno, a edição de lei - a de n.
8.162/91 - impondo percentuais majorados.
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - SERVIDORES PUBLICOS.
A norma do artigo 231, PAR.1. da Lei n. 8.112/90 não
conflita com a Constituição Federal no que dispõe que



"a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei". (ADI 790, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1993, DJ 23-04-1993 PP-06918 EMENT VOL-01700-01 PP-00077 RTJ VOL-00147-03 PP-00921)

*EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SOBRE PARCELAS NÃO INCORPORÁVEIS À APOSENTADORIA. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham "repercussão em benefícios". Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. **Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a***



cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.

4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.” 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (RE 593068, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-056 DIVULG 21-03-2019 PUBLIC 22-03-2019)

(...) O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a



majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A **existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.** Doutrina. Precedente do STF. A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura **modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado,** constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Precedentes. (...) (ADI 2010 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

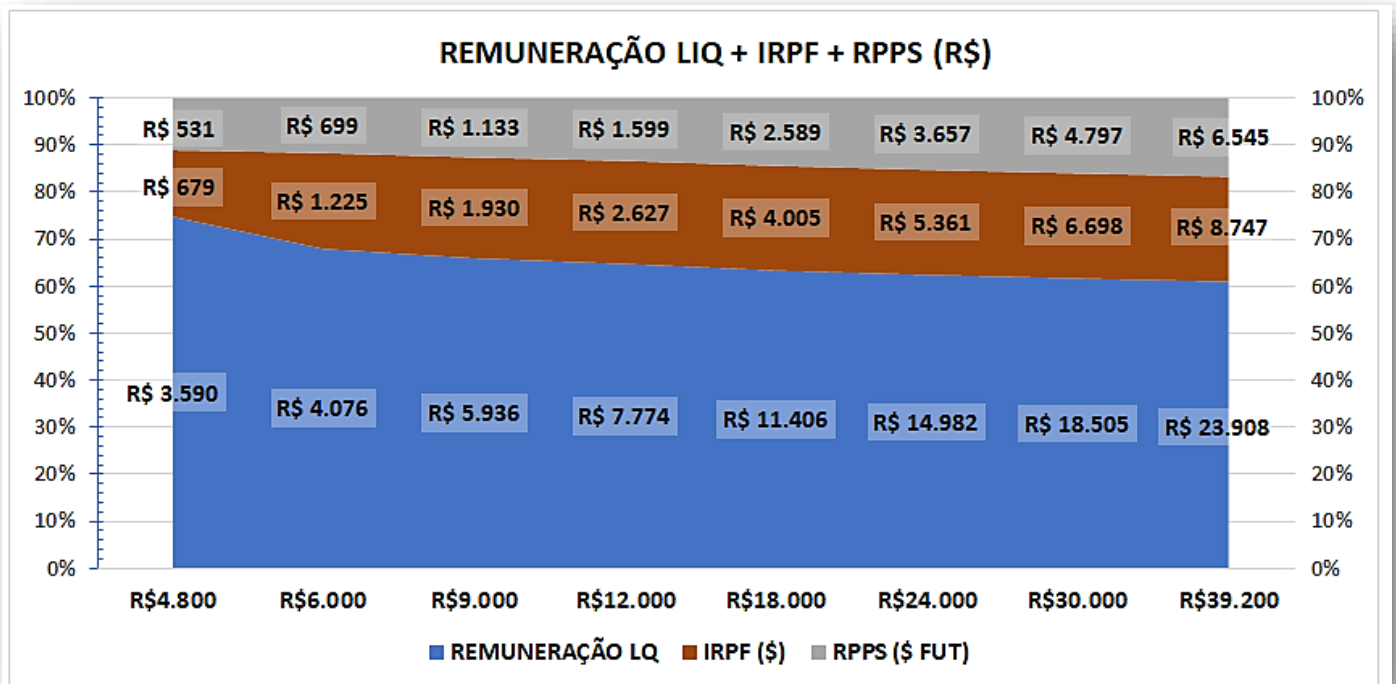
Conclui-se, então, que, no sentido do entendimento dado pelo STF ao texto do § 5º do art. 195 da CRFB, a instituição de alíquota progressiva conforme realizado pela EC 103/2019

contraria os próprios preceitos constitucionais, não podendo ser mantida em vigor. Imperiosa, portanto, a declaração de sua inconstitucionalidade, ainda que em sede de controle difuso.

5.6. DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS E VENCIMENTOS

Com a instituição de alíquotas progressivas, assim como alhures exposto, a fatia retirada de cada servidor é diferente. Enquanto em um mesmo regime previdenciário um servidor terá destacado de sua remuneração mensal apenas 7,5%, de outro servidor terá retirado 22% de seu patrimônio.

Apenas para ilustrar, demonstra-se a seguir o efeito para a remuneração líquida do servidor advinda da conjugação da contribuição previdenciária e do imposto de renda, com valores efetivos. A quantificação de valores, aliada à demonstração gráfica deixam patentes o propósito confiscatório, crescente conforme o nível remuneratório.



A ilustração acima deixa claro que há nítida redutibilidade na remuneração (40% ao final). Assim, ao se permitir descontos progressivos (e são progressivos tanto o imposto de renda quanto a contribuição previdenciária) na remuneração do servidor público acaba-se, mesmo que de forma reflexa, reduzindo os subsídios e vencimentos, o que é vedado pela CRFB. Eis a norma constitucional:

*Art. 37. (...) XV - o **subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis**, ressalvado o disposto nos incisos XI e*



XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Sobre a vedação a redutibilidade de vencimentos, assim tem se manifestado o e. STF quando provocado:

A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. [ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, P, j. 7-2-2001, DJ de 27-6-2003.]

Irredutibilidade de vencimentos: garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração. Irredutibilidade de

vencimentos: violação por lei cuja aplicação implicaria reduzir vencimentos já reajustados conforme a legislação anterior incidente na data a partir da qual se prescreveu a aplicabilidade retroativa da lei nova. [RE 298.694, rel. min. Sepúlveda Pertence, P, j. 6-8-2003, DJ de 23-4-2004.]

Cabe ainda esclarecer que o direito à remuneração e a garantia à irredutibilidade desta são, respectivamente, direito e garantia individuais, resguardados como cláusulas pétreas pela CRFB também contra emendas constitucionais, evitando assim abusos por parte do Estado¹⁸.

Desta forma, também por este motivo, a alíquota progressiva instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019 contraria a Constituição Federal e não pode ser mantida em vigor, devendo ser reconhecida a sua inconstitucionalidade e, conseqüentemente, não se aplicando aos servidores públicos aqui representados pelo SINAGÊNCIAS.

¹⁸ CF. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais.

5.7.DA NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

De acordo com o Sistema Tributário Nacional, previsto na CRFB e pormenorizado no Código Tributário Nacional, são três as espécies tributárias: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria tendo suas naturezas especificadas pelo fato gerador.

Os impostos são tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte¹⁹. Por sua vez, as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição²⁰. Já as contribuições de melhoria são aquelas que fazem face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária²¹.

Ao contrário do que se pode imaginar em virtude do nome dado ao tributo, a contribuição previdenciária, assim como as taxas, está relacionada a uma contraprestação do Estado *ex vi* do art. 195 da CRFB. É, pois, um tributo vinculado, de caráter retributivo, pago pelo contribuinte para obter uma contrapartida

¹⁹ CTN, Artigo 16.

²⁰ CTN, Artigo 77.

²¹ CTN, Artigo 81.

direta e proporcionalmente ligada à sua contribuição, calculada sobre sua remuneração.

Desta forma, o valor a ser pago em virtude da incidência de tal taxa é vinculado e proporcional ao benefício a ser recebido, futuramente, pelo contribuinte, por intermédio de aposentadoria ou pensão. Tem, então, como principal característica o caráter contributivo-retributivo, ou seja, a vinculação da retribuição à contribuição.

Ocorre, entretanto, que a EC 103/2019 fez incidir sobre esta contribuição o princípio da progressividade tributária, aplicável, por exemplo, ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana em virtude das respectivas autorizações normativas. Assim está previsto na CRFB:

*Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: (...)
III - renda e proventos de qualquer natureza; (...) § 2º O imposto previsto no inciso III: (...) I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da **progressividade**, na forma da lei;*

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; (...) § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no

*inciso I poderá: I - ser **progressivo** em razão do valor do imóvel*

O princípio da progressividade tributária implica a elevação proporcional de alíquotas de acordo com o aumento do valor de riqueza. Conquanto o art. 11 da EC 103/2019 estabeleça a relação progressiva de alíquotas, o art. 145 da CRFB instui princípio geral consistente em:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os **impostos** terão caráter pessoal e **serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, **respeitados os direitos individuais** e nos termos da lei, o patrimônio, os **rendimentos** e as atividades econômicas do contribuinte.



Ocorre que **contribuição previdenciária não é imposto** (aliás o IRPF progressivo incide sobre a mesma remuneração), pelo que padece a referida disposição da EC 103/2019 de vício de inconstitucionalidade. Assim, não há como se aplicar às contribuições previdenciárias o princípio da progressividade tributária em suas alíquotas.

Sobre o tema, assim já se manifestou o e. STF:

*Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional – CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) –, **inexiste espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição.** Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição. (...) A tributação confiscatória é vedada pela CF. (...). [ADC 8 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-10-1999, P, DJ de 4-4-2003.]*



Para que não haja dúvida, a previsão contida no § 9º, do artigo 195, da CRFB, como se verifica na citação jurisprudencial acima, não se aplica aos servidores públicos. Este entendimento, mesmo após a alteração do texto constitucional pela EC 103/2019 deve prevalecer, vez que não se refere aos servidores estatais. Dispõe a norma assim:

*Art. 195. 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, e **das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; (...)** § 9º **As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do caput.***

Portanto, é possível concluir que a instituição de alíquotas diferenciadas e progressivas às contribuições previdenciárias extrapola os limites do poder de tributar (a progressividade própria dos impostos já incide sobre a remuneração dos servidores via IRPF), pela incompatibilidade com a natureza da contribuição previdenciária vinculada, visto que o benefício a ser recebido pelo contribuinte não será progressivo.

Assim, a progressividade imposta não se coaduna com a natureza do tributo. A contribuição previdenciária constitui, sob o prisma da destinação arrecadatória estatal, hipótese de exação fiscal de natureza vinculada. Isso significa que a sua incidência, ante o caráter retributivo inerente à espécie tributária, repercute na futura contraprestação do Estado, isto é, no momento da concessão da aposentadoria ou do benefício pensional.

A instituição de alíquotas progressivas, no entanto, flagrantemente descaracteriza a destinação específica, de ordem constitucional, a que se está vinculada a contribuição previdenciária, bem como evidencia a natureza confiscatória dessa modalidade de arrecadação. Ainda que o contribuinte tenha que arcar com vultosos valores mensais a esse título, estipulados em faixas diferenciadas cumuladas com o IRPF, igualmente progressivo, não haverá – pois não há previsão para tanto – o respectivo retorno pecuniário proporcional – REFERIBILIDADE –

no momento da concessão da aposentadoria ou do recebimento da pensão.

5.8. DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

O princípio da vedação ao retrocesso social, também conhecido como princípio da irreversibilidade dos direitos fundamentais, está alicerçado na proibição de o legislador reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral.

A CRFB em seu texto original já previa, de forma implícita, esta vedação, vindo a ser desenvolvida por diversos doutrinadores e, finalmente, admitida pelo Pretório Excelso. Assim está previsto na Suprema Lei nacional:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem

outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Instado a se manifestar em questões relativas à seguridade social e à vedação ao retrocesso social, é possível mencionar, por exemplo, alguns julgados do Pretório Excelso, tais como a ADI nº 2.065-DF, que discutiu a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social; a ADI nº 3.105-DF, onde se debateu a instituição da contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas; o RE n. 848.331, onde o Princípio da Vedação do Retrocesso foi um dos argumentos para impedir que o estado de Pernambuco deixasse de implementar políticas públicas no âmbito do SUS; e o RE 581.353, no qual se obrigou o estado do Amazonas, com base neste mesmo princípio, a manter política pública de atendimento de gestantes em maternidades estaduais).

No que tange ao caso em tela, também o princípio do não retrocesso social protege os servidores públicos contra a atuação desarrazoada do Estado, especialmente porque quando o Estado passa a garantir proteção previdenciária aos novos servidores ingressos após a criação do modelo de Regime de Previdência Complementar, o que no caso da União ocorreu em 2013 com o início de funcionamento da FUNPRESP, em patamar limitado ao teto do RGPS, abre mão da correspondente receita



acima desse patamar, o que necessariamente gera déficit no fluxo de caixa do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Esse cenário somente se alterará a partir do momento em que as contribuições e aposentadorias, de modo geral, estiverem limitadas ao mesmo teto, o que leva um tempo e um custo de transição até se chegar a um equacionamento.

É importante lembrar que, até 1993, os servidores públicos não tinham modelo previdenciário contributivo, quando, com o advento da Emenda Constitucional n. 3/1993, se criou a obrigatoriedade de contribuição previdenciária para os servidores públicos ativos da União e, pouco mais tarde, com a edição da Emenda Constitucional n. 20/1998, essa obrigatoriedade se estendeu para todos os servidores do país.

Essas mudanças exigem tempo de adequação e regras de transição, que possuem um custo para o Estado, já que há uma diminuição gradativa do patamar protetivo, mas também arrecadatório das contribuições dos servidores, o que afeta o pacto de gerações do sistema de repartição.

Não pode então o Estado querer de uma hora para outra retirar direitos de seus servidores para sanar dívidas e outras despesas. Ou ainda da mesma despesa, porém decorrentes de opções políticas passadas, retrocedendo e desfazendo direitos que já faziam parte do cotidiano dos servidores públicos, sendo este

mais um dos tantos motivos pelos quais não se pode permitir que a instituição da alíquota progressiva se concretize.

5.9. DO DÉFICIT NO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES

Com a nova redação dada ao art. 149 da CRFB, eventual déficit atuarial do regime próprio ensejaria a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas, incidente sobre os proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário-mínimo.

Sendo insuficiente a medida, deveria ser instituída a contribuição extraordinária para servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

De outro lado, para o déficit do RGPS não foram instituídos mecanismos semelhantes, o que significa dizer que, no sentir daqueles que instituíram essa verdadeira expropriação alegada previdenciária, servidores públicos devem custear **(i)** seu regime de previdência, **(ii)** todos os custos adicionais advindos das decisões políticas passadas que afetaram o equilíbrio atuarial, **(iii)** todo e qualquer déficit atuarial eventual e futuro, e **(iv)** os tributos necessários para aplacar o déficit do RGPS.

O absurdo da conclusão fala por si, sendo despendendo alongar-se na demonstração da inconstitucionalidade atinente tanto

da contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas, quanto da contribuição extraordinária.

6. DA TUTELA DE URGÊNCIA

O instituto da tutela de urgência de natureza antecipada, estabelecida no art. 300 do atual Código de Processo Civil, permite ao Poder Judiciário efetivar, de modo célere e eficaz, a proteção de direitos: para a sua concessão devem estar presentes a plausibilidade do direito invocado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No tocante à **PROBABILIDADE DO DIREITO** invocado, este decorre da direta violação dos princípios constitucionais na instituição de alíquotas diferenciadas e progressivas para o cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos, bem como da inexistência de Unidade Gestora do RPPSU, o que impede a validação dos dados utilizados para a realização de uma fiel avaliação atuarial, fator determinante para a instituição de contribuição extraordinária e sua consequente alíquota, bem como a diminuição da margem de isenção da contribuição ordinária de aposentados e pensionistas.

Frisa-se que, tal como amplamente exposto na presente peça processual, a irregularidade da aplicação da alíquota progressiva se encontra fundamentada no afronte direto a diversos

princípios constitucionais, dentre eles os princípios da isonomia, da irredutibilidade de subsídios e vencimentos e da vedação de instituição de tributo com efeito de confisco. Ainda, sem prejuízo do reconhecimento da inconstitucionalidade de instituição da contribuição extraordinária, reconhecer, em análise perfunctória, o incidente de ilegalidade na instituição da contribuição extraordinária sem uma avaliação atuarial baseada em premissas equivocadas e não estar validada pela Unidade Gestora do RPPSU, uma vez que essa instituição não existe.

Já o **PERIGO DE DANO** emerge na medida em que o Governo Federal, após a Emenda Constitucional nº 103/2019, expediu a Portaria SEPRT nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020, sendo que o lançamento dos novos valores já consta de consulta prévia disponibilizada no Sigepe - Sistema de Gestão de Pessoas. Tal fato também não afasta a possibilidade de instituição de contribuições extraordinária e da ordinária dos aposentados e pensionistas, comprometendo a renda dos servidores públicos federais e pensionistas.

Verifica-se, portanto, que a mesma entrará em vigor no primeiro dia do mês de abril/2020, sendo certa a cobrança dos servidores públicos não apenas a alíquota majorada para 14%, mas também própria alíquota progressiva, ambos previstos no art. 11 da EC 103/2019, ferindo todos os princípios anteriormente elencados.



Desta forma, presentes os requisitos legais, é premente a concessão liminar da tutela provisória de urgência, de modo que Vossa Excelência determine que a União se abstenha de aplicar o art. 11, caput e §§ 1º a 4º da Emenda Constitucional 103/2019 e art. 149, §§ 1º-A a 1º-C, mantendo o *status quo ante* e a contribuição previdenciária em 11% (onze por cento), até o julgamento final da lide.

Importa destacar decisão judicial recente favorável ao pleito da Autora, proferida pela 11ª Vara Federal do Rio de Janeiro nos autos de nº 5012245-85.2020.4.02.5101/RJ:

[...]

Doutro giro, **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a tributação confiscatória é vedada pela Constituição Federal de 1988**. Entendeu o STF, por unanimidade de votos, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 2.010-2/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, que o caráter confiscatório de determinado tributo resta demonstrado “*sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.*” e, ainda, que “*o Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições*

de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.”.

[...]

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA requerida para determinar a suspensão dos efeitos dos parágrafos 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da CF/88, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, parágrafos 4º e 5º do artigo 9º e *caput*, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma, e que a **União se abstenha de implementar, em favor dos substituídos, a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a instituição da contribuição previdenciária extraordinária**, até ulterior decisão deste juízo. (grifos nossos)

7. DO PEDIDO

Considerando todos os argumentos, fáticos e jurídicos, amplamente apresentados na presente peça exordial requer a entidade autora que seja:



- a) concedida a tutela provisória de urgência, *inaudita altera pars*, para que a União se abstenha de aplicar o art. 11, caput e §§ 1º a 4º, o art. 9º, § 5º, da Emenda Constitucional 103/2019 e o art. 149, §§ 1º-A a 1º-C, da CFRB mantendo o *status quo ante* e a contribuição previdenciária em 11% (onze por cento), até que o deslinde definitivo do feito;
- b) declarada a inconstitucionalidade da inclusão no cálculo atuarial de efeitos decorrentes de decisões políticas consistentes em atos emanados dos Poderes constituídos, incluindo as seguintes finalidades:
1. As despesas com os servidores públicos da área de segurança do Distrito Federal, que exigiram recursos da ordem de 4,5 bilhões do RPPSU em 2009, e que não há nenhum ingresso de receita de suas contribuições para os cofres do RPPSU, ficando com o Governo do Distrito Federal.
 2. Os impactos financeiros das regras pretéritas de concessão de benefícios previdenciários do RPPSU: servidores que não contribuíam (antes de 1993) que representaram com a publicação da Lei nº 8.112/1990 um universo de 650 mil servidores que passaram ao RPPSU e que nunca contribuíram para este sistema até esta data.



3. Os impactos financeiros da mudança do teto contributivo dos servidores públicos pós Regime de Previdência Complementar do Servidor Público – ao se limitar o patamar protetivo dos servidores ingressos pós criação do FUNPRESP/FUNPRESP-JUD,
- c) realizada a citação da União para que, querendo, apresente seus argumentos fáticos e jurídicos acerca do objeto desta ação;
- d) intimado o Ministério Público Federal para que, à título de *custus legis*, atue do feito;
- e) ao final, confirmada a tutela provisória, julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 11, caput e §§ 1º a 4º, e do art. 9º, § 5º, da Emenda Constitucional 103/2019 e do art. 149, §§ 1º-A a 1º-C da CFRB, devendo União se abster de aplicar, em favor dos substituídos, a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, além da instituição da contribuição previdenciária extraordinária e ampliação da base contributiva, mantendo o *status quo ante* e a contribuição previdenciária em 11% (onze por cento) até a instituição da entidade gestora do regime próprio de previdência social, a realização da

avaliação atuarial e, conseqüentemente, a definição de alíquota única compatível com o cálculo atuarial.

- f) que sejam deferidos todos os meios de provas necessários para a comprovação dos argumentos apresentados, em especial o de perícia técnica;
- g) que todas as publicações sejam realizadas exclusivamente em nome do **DR. ALEX LUCIANO VALADARES DE ALMEIDA, OAB/MG 99.065**, sob pena de nulidade, nos termos do artigo 272, §2º do CPC.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que se pede deferimento.

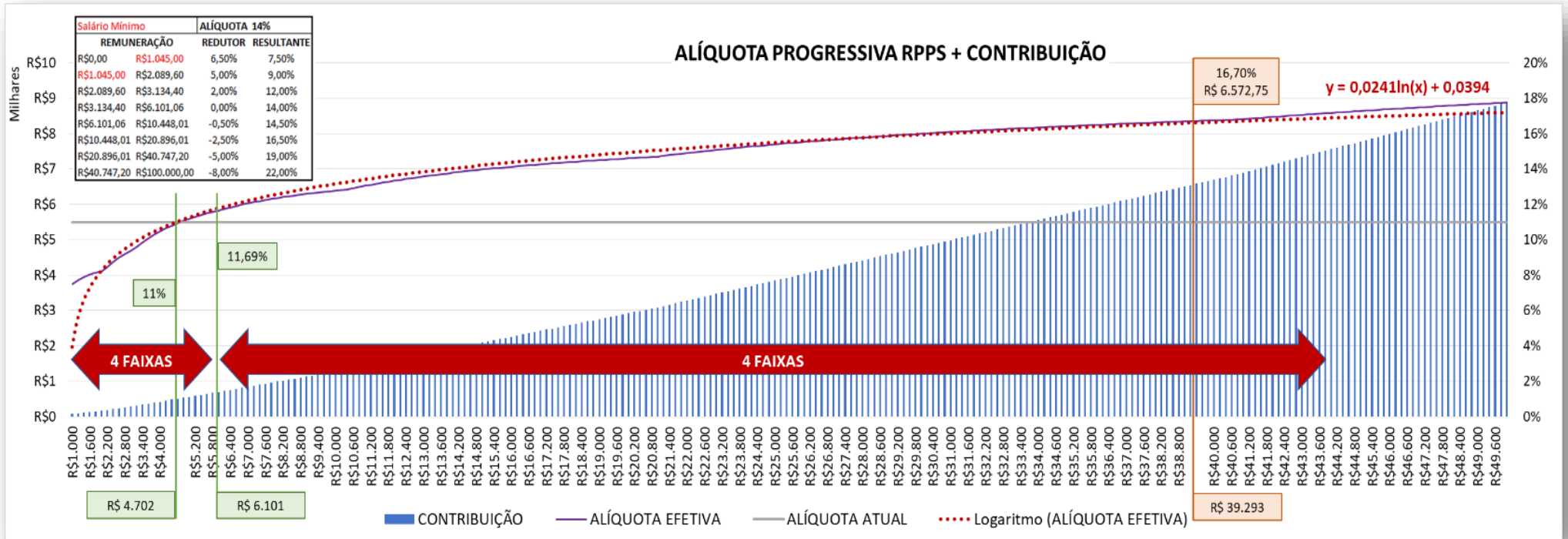
Alex **VALADARES**
OAB/MG 99.065

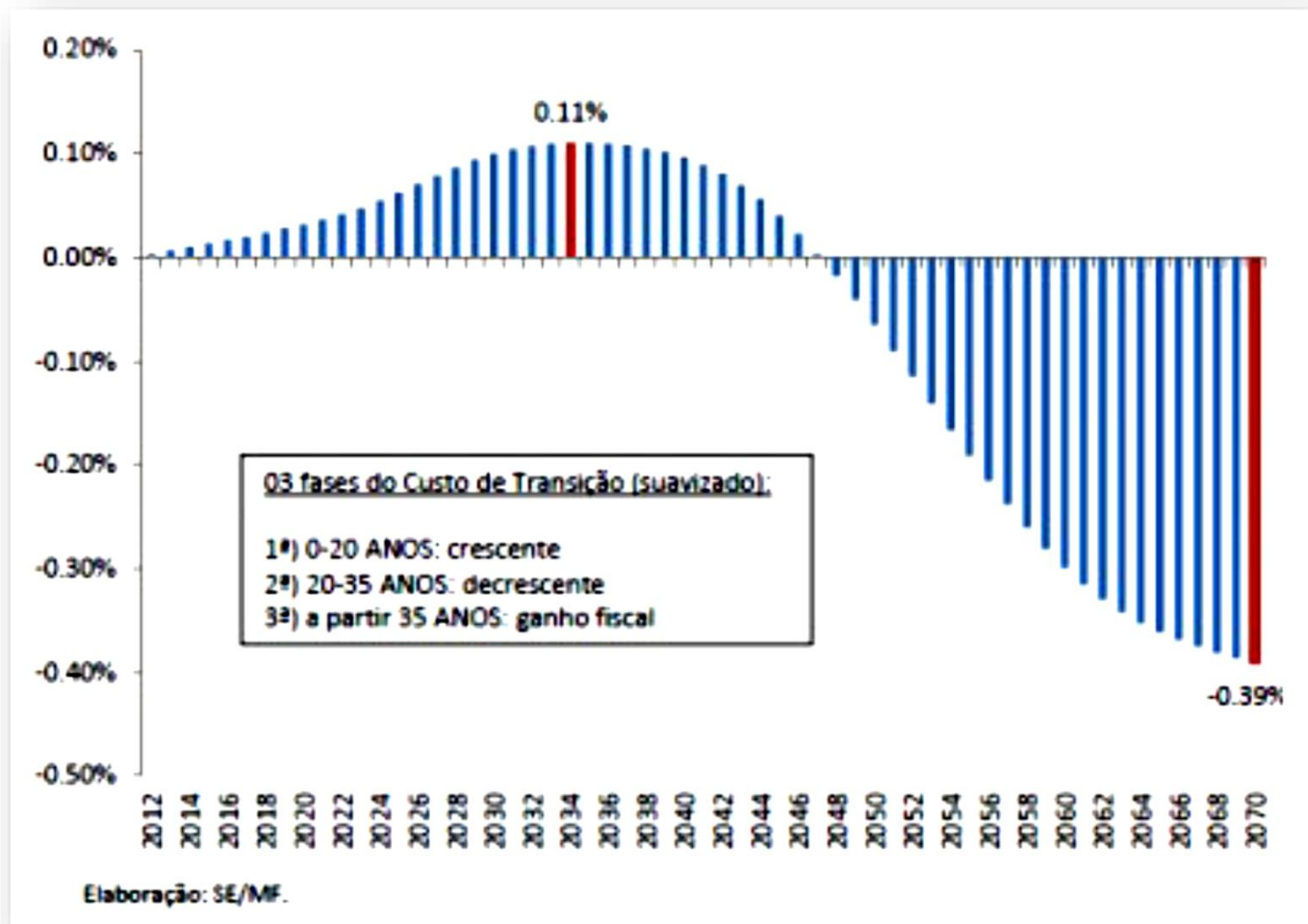
Jônatas **COELHO**
OAB/DF 21.503

Alexandre **LEAL**
OAB/DF 21.362

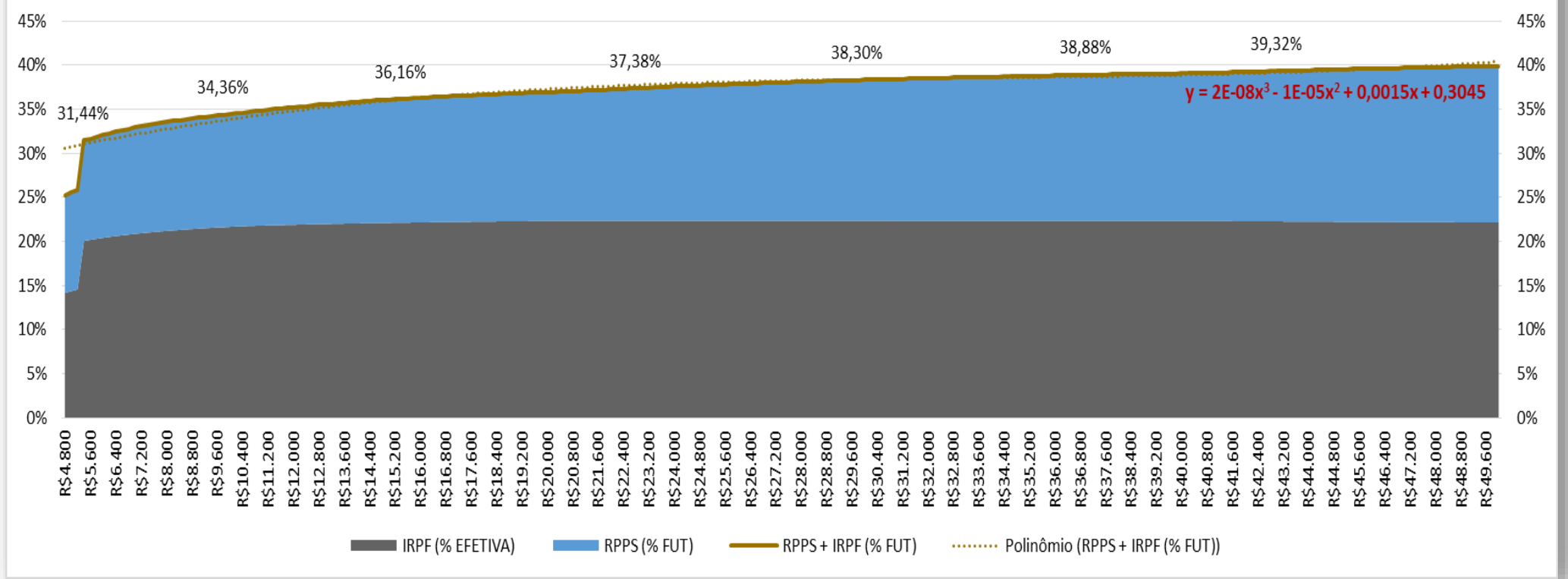
DOCUMENTOS

- Doc. 01. GRÁFICOS
- Doc. 02. GUIA DE CUSTAS JUDICIAIS
- Doc. 03. COMPROVANTE DE PAGAMENTO DAS CUSTAS JUDICIAIS
- Doc. 04. PROCURAÇÃO
- Doc. 05. CNPJ
- Doc. 06. ESTATUTO SINDICAL
- Doc. 07. ATA DE POSSE
- Doc. 08. TERMO DE POSSE
- Doc. 09. RG – PRESIDENTE
- Doc. 010. ACÓRDÃO 2059 – TCU
- Doc. 011. NOTA TÉCNICA - AVALIAÇÃO ATUARIAL RPPSU
- Doc. 012. AVALIAÇÃO ATUARIAL DO RPPS - COMPENSAÇÃO
- Doc. 013. AVALIAÇÃO ATUARIAL DO RPPS - INCONSISTÊNCIA
- Doc. 014. PARECER - PROFESSOR WAGNER BALERA
- Doc. 015. LIMINAR. TRF2. SJRJ. 11VF. 5012245-85.2020.4.02.5101
- Doc. 016. PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N 6/2019.

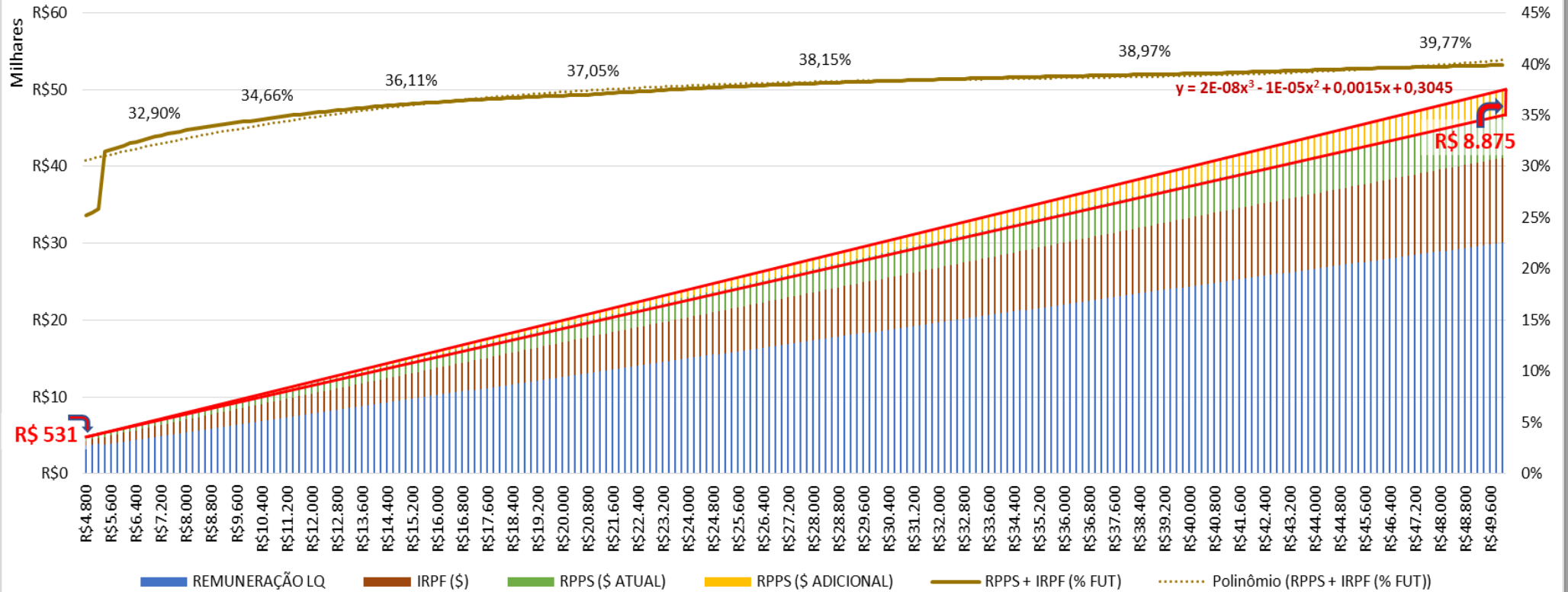




EFEITO FINAL ALÍQUOTAS (%)



PROJEÇÃO COMPLETA (R\$ x %)



REMUNERAÇÃO LIQ + IRPF + RPPS (R\$)

