

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE, entidade nacional de representação dos juízes federais, devidamente inscrita no CNPJ nº 13.971.668/0001-28, com sede no endereço SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco E, salas 1305 a 1311, Complexo Brasil XXI, CEP: 70.316-000, Brasília-DF, com endereço eletrônico juridico@ajufe.org.br, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento nos art. 102, I, "a" e 103, inciso IX, da Constituição Federal, e nos artigos 2º, inciso IX e 3º da Lei nº 9.868/99, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar

para obter a Declaração de Inconstitucionalidade dos ora questionados **artigo 149, §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C, da Constituição Federal, todos com redação dada pela Emenda à Constituição nº 103/19 e o artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VII, da Emenda à Constituição nº 103/19, assim como os §2º, §3º e §4º desse mesmo artigo, in verbis:**

SÃO PAULO – PAULISTA

Al. Joaquim Eugênio de Lima 447
01403 001 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3147 7600

SÃO PAULO – FARIA LIMA

Rua Campo Verde 61 3º andar
01456 000 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3035 4050

RIO DE JANEIRO

Praia do Flamengo 200 11º andar
22210 901 Rio de Janeiro RJ Brasil
T 55 21 3231 8200

BRASÍLIA

SHS Q6 Bloco C Sala 1901
70316 109 Brasília DF Brasil
T 55 61 3218 6000

NEW YORK

712 Fifth Avenue, 26º floor
New York NY 10019 U.S.A.
T 1 646 695 1100

LONDON

5th floor, 32 Cornhill
London UK EC3V 3SG
T 44 (0)20 7280 0160

Dispositivos questionados

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 do benefício recebido.

§ 1º-A A contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário mínimo quando houver deficit atuarial.

§ 1º-B Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit 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 deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

Emenda à Constituição 103/2019

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 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 um salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 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;

SÃO PAULO – PAULISTA

Al. Joaquim Eugênio de Lima 447
01403 001 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3147 7600

SÃO PAULO – FARIA LIMA

Rua Campo Verde 61 3º andar
01456 000 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3035 4050

RIO DE JANEIRO

Praia do Flamengo 200 11º andar
22210 901 Rio de Janeiro RJ Brasil
T 55 21 3231 8200

BRASÍLIA

SHS Q6 Bloco C Sala 1901
70316 109 Brasília DF Brasil
T 55 61 3218 6000

NEW YORK

712 Fifth Avenue, 26º floor
New York NY 10019 U.S.A.
T 1 646 695 1100

LONDON

5º floor, 32 Cornhill
London UK EC3V 3SG
T 44 (0)20 7280 0160

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\$ 39.000,01 (trinta e nove mil reais e um centavo), acréscimo de oito pontos percentuais.

§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor público, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e no mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A contribuição de que trata o caput, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.

Dispositivos constitucionais violados

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

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

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

II - instituir 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;

(...)

IV – utilizar tributo com efeito de confisco;

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

(...)

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

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.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

As razões que levam à procedência do pedido estão desenvolvidas adiante.

1. O cumprimento dos requisitos formais para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade

1.1 A Legitimidade Ativa da AJUFE para a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade

A Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) é uma **entidade de classe de âmbito nacional** que reúne os magistrados da Justiça Federal, tendo sido criada como sociedade civil sem fins lucrativos em 20 de setembro de 1973.

Nos termos do disposto no seu Estatuto Social, a Autora tem como finalidade congrega os interesses dos magistrados de primeiro e de segundo grau, assim como os Ministros do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, representando-os em âmbito nacional, judicial e extrajudicial.

Seus objetivos como Associação são:

Art. 5º. São objetivos da Associação:

I – pugnar pelo fortalecimento do Poder Judiciário e de seus integrantes, pelo aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e pela plena observância dos direitos humanos;

II – intermediar os interesses da categoria junto a quaisquer órgãos ou entidades públicas ou privadas;

III – promover reuniões e simpósios para o estudo e debate de questões institucionais e de interesse funcional dos magistrados;

IV – publicar ou patrocinar a publicação de trabalho e obras de interesse dos magistrados, mantendo, para tanto, revista de divulgação de trabalhos de cunho científico, na área jurídica;

V – promover aditividades culturais incentivando o estudo do Direito, por meio de cursos, convênios e viagens nacionais e internacionais, com entidades afins no Brasil e no exterior;

VI – prestar aos associados, dentro dos critérios fixados pela Diretoria, os seguintes benefícios:

- a) Assistência jurídica nas questões relacionadas com a atividade profissional.
- b) Assistência e intermediação na realização de seguros em grupo;
- c) Outros benefícios de assistência suplementar ou eventual, conforme regulamento;

VII – patrocinar e representar a defesa dos interesses da categoria e da Associação, judicial e extrajudicialmente;

VIII – patrocinar ou representar judicial e extrajudicialmente interesses ou direito individual de qualquer associado nos termos de disposição estatutária, nos termos do art. 5º, XXI da Constituição Federal, mediante deliberação da diretoria.

Portanto, a Autora tem como uma de suas funções principais a defesa dos interesses da classe, seja por meio judicial ou extrajudicial, prezando pelo respeito às garantias estabelecidas pela Constituição Federal, pelo fortalecimento do Poder Judiciário e de seus integrantes e pela Separação de Poderes.

Extrai-se do art. 4º de seu Estatuto também que: "*A Ajufe tem por finalidade congregar todos os magistrados integrantes da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, bem como ministros do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, representando-os com exclusividade em âmbito nacional, judicial ou extrajudicialmente*".

Diante disso, conforme preceitua o artigo 103 da Carta Magna, mais precisamente em seu inciso IX, está legitimado a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade "*confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional*".

Nesse sentido, a jurisprudência deste Colendo Supremo Tribunal Federal exige, para a instauração de controle concentrado de constitucionalidade, que a entidade de classe represente uma **categoria distinta das demais**, ou seja, que não seja híbrida, nos termos do que salientou o Ilustre Ministro Gilmar Mendes quando da prolação de seu voto na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 34/DF, *in verbis*¹:

"Em decisão de 5-4-1989 (ADIn-MC 34-DF) tentou o Tribunal definir a noção de entidade de classe, **ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria intrinsecamente distinta das demais**". (g.n.)

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1155.

É exatamente nessa linha que se insere a AJUFE, que congrega, em seus quadros, membros – juízes federais – com objetivos comuns, tendo como elemento unificador o exercício da magistratura em âmbito federal em todos os Estados da Federação, podendo ser considerada, por conseguinte, uma entidade de classe detentora de legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.

Cumprido o **primeiro critério** de representar uma associação que defenda interesses homogêneos e distintos das demais entidades, o **segundo critério** exigido por esta Colenda Corte, de **presença ampla no território nacional**, também é cumprido pela Requerente.

Neste ponto, deve comprovar que congrega interesses de associados e associadas com presença em, no mínimo, 9 (nove) Estados da Federação espalhados em mais de 3 das 5 regiões brasileiras.

Nessa esteira, a AJUFE abrange mais de 99% dos magistrados federais distribuídos em jurisdições em todo o Brasil, além de estar presente em todos os Estados da Federação, conforme exposto.

Com isso, restam presentes todos os requisitos para o reconhecimento da autora como entidade de classe de âmbito nacional com legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade.

Ainda, vale ressaltar que a legitimidade da Autora para questionar temas jurídicos que afetem a magistratura federal já foi reconhecida por esta Corte Excelsa, que recebeu e determinou o processamento da ADI nº 5316 por ela proposta, sendo importante o destaque das conclusões da Ministra Carmen Lúcia quanto ao ponto:

É evidente que dentre os destinatários imediatos dos comandos impugnados figuram associados da ANAMATRA e da **AJUFE**. (...) Rechaçar de plano a legitimidade redundaria no silenciamento de possíveis controvérsias constitucionais relevantes. (...) Diante deste quadro e pelos fundamentos acima, **reconheço a legitimidade ativa ad causam da ANAMATRA e da AJUFE para provocarem a jurisdição constitucional abstrata perante este Supremo Tribunal Federal.**

Está evidenciada, portanto, a legitimidade formal e material da AJUFE para a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

1.2. Pertinência Temática entre os objetivos perseguidos pela AJUFE e os efeitos produzidos pelos dispositivos apontados como inconstitucionais

Uma vez demonstrada a legitimidade formal e material da Autora para questionar a constitucionalidade de atos normativos perante esta Colenda Corte em controle concentrado de constitucionalidade, passa-se à demonstração da **pertinência temática** entre seu objeto societário frente aos efeitos gerados pela Emenda à Constituição nº 103 de 2019, que: **(i)** deu nova redação ao parágrafo 1º do artigo 149 da Constituição Federal, além de inserir os parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C; e **(ii)** introduziu seu artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, assim como os seus parágrafos 2º, 3º e 4º.

Tal requisito também está preenchido.

Isso porque a Emenda Constitucional nº 103/19 afeta diretamente os Associados da Autora, eis que, alterando a forma de custeio da contribuição previdenciária para os servidores públicos federais, passou a prever

- (i) alíquotas progressivas**, de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, para os servidores públicos federais, em patamares superiores aos de qualquer outra classe de trabalhadores brasileiros, a despeito de a equação do Regime Próprio de Previdência Social já ter endereçado a composição do Fundo desta categoria por intermédio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP);
- (ii) cobrança de contribuição previdenciária de todos os aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário mínimo quando houver déficit atuarial;**

- (iii) previsão de instituição de **contribuição previdenciária extraordinária** para os servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas, em caso de deficit.

Esses dispositivos estabeleceram a contribuição previdenciária progressiva e a contribuição previdenciária extraordinária.

Segundo a nova regra, para os servidores públicos federais ativos, passou a ser prevista a alíquota de referência de 14%. Esta alíquota é reduzida ou aumentada de acordo com a base de cálculo, sendo que o cômputo final será lançado mediante a aplicação de tais alíquotas *pro rata*, ou seja, considerando cada uma das faixas disciplinadas no citado artigo 11.

Assim, por exemplo, o servidor público, que percebe até um salário mínimo, será enquadrado na hipótese discriminada pelo inciso I: "*até um salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais*": assim, a alíquota a ser aplicada será a "alíquota de referência – 14%" menos "alíquota definida - 6,5%", o que alcança $7,5\% = 14\% - 6,5\%$.

Na hipótese de o servidor público federal auferir vencimentos no patamar de R\$ 39.000,01, estará enquadrado na hipótese do inciso VIII que determina o seguinte: "*acima de R\$ 39.000,01 (trinta e nove mil reais e um centavo), acréscimo de oito pontos percentuais*". Neste caso, o percentual máximo a ser aplicado será de 22%, o que resulta da soma da "alíquota de referência" de 14% à "alíquota definida" de 8%.

No cálculo para apurar o tributo devido, as alíquotas obtidas a partir da aplicação dos incisos do artigo 11 deverão ser aplicadas apenas sobre as faixas discriminadas nos dispositivos, ou seja: os primeiros R\$ 998,00 (salário mínimo) serão taxados em 7,5% (14% - 6,5%); a parcela entre R\$ 998,00 e R\$ 2.000,00 em 9% (14% - 5%); a parcela entre R\$ 2.000,01 e R\$ 3.000,00, em 12% (14% - 2%); a parcela entre R\$3.000,01 e R\$ 5.839,45, em 14% (alíquota de referência sem reduções ou acréscimos); a parcela entre R\$ 5.839,46 e R\$ 10.000,00, em 14,5% (14% + 0,5%); a parcela entre R\$ 10.000,01 e R\$ 20.000,00, em 16,5% (14% + 2,5%); a parcela entre R\$ 20.000,01 e R\$ 39.000,00 em 19% (14% + 5%); e a parcela acima de R\$ 39.000,01 em 22% (14% + 8%).

Além da progressividade das alíquotas, a EC 103/19 estabelece a possibilidade de criação de nova contribuição **em situações de déficit atuarial**, dos contribuintes, membros da carreira pública federal, inclusive aposentados e pensionistas.

Ocorre que essas alterações não estão em consonância com o que dispõe a Constituição Federal e as bases do sistema da Previdência Social; em verdade referidas mudanças afrontam diretamente os pilares constitucionais da Previdência aplicáveis aos juízes federais, conforme será amplamente demonstrado.

Verifica-se, portanto, que, além de se estar presente a legitimidade da Autora, também está a necessária pertinência temática que autoriza o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. Assim, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos na Lei nº 9.868/99, é de rigor que se conheça da presente Ação Direta.

2. Mérito

2.1 VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA REFERIBILIDADE, DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL E DA ISONOMIA – Art. 3º, 37, 40, 150, inciso II, 194, caput, incisos III e V, 195, §5º, e 201 da Constituição Federal

A Seguridade Social é definida na Constituição Federal em seu artigo 194, *caput*, e 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"**.

Idealizado como um sistema de proteção das garantias e direitos sociais básicos elencados pelo texto constitucional, o sistema de Seguridade Social funciona como uma rede protetiva, financiada pelo próprio Estado e pelos particulares, em que se busca a concretização da figura do Estado como garantidor de direitos básicos dos indivíduos "desmercadorizados", da saúde universal e da assistência social como plataforma para isonomia na sociedade.

Para financiar o sistema de Seguridade Social, a Carta Magna, em seu artigo 195, *caput*, prescreve:

SÃO PAULO – PAULISTA

Al. Joaquim Eugênio de Lima 447
01403 001 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3147 7600

SÃO PAULO – FARIA LIMA

Rua Campo Verde 61 3º andar
01456 000 São Paulo SP Brasil
T 55 11 3035 4050

RIO DE JANEIRO

Praia do Flamengo 200 11º andar
22210 901 Rio de Janeiro RJ Brasil
T 55 21 3231 8200

BRASÍLIA

SHS Q6 Bloco C Sala 1901
70316 109 Brasília DF Brasil
T 55 61 3218 6000

NEW YORK

712 Fifth Avenue, 26º floor
New York NY 10019 U.S.A.
T 1 646 695 1100

LONDON

5º floor, 32 Cornhill
London UK EC3V 3SG
T 44 (0)20 7280 0160

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:(...)

Logo, o orçamento da seguridade social é financiado por toda a sociedade, sendo composto por **recursos da União e de contribuições pagas pelos entes elencados pelos incisos I, II, III e IV do artigo 195 da Constituição Federal que, inclui, dentre eles, o "trabalhador e os demais segurados da previdência social (...)".**

A forma citada de financiamento é decorrente, principalmente, do **princípio da solidariedade**, responsável por reger a seguridade social e que está estampado, de maneira implícita, pelo artigo 3º da Constituição Federal quando dispõe que "*constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária*".

Retomando a descrição do que estabelece o princípio da solidariedade, o Professor Fábio Zambitte Ibrahim enuncia "*(...) proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos pré-estabelecidos*"².

A Previdência Social, um dos pilares da Seguridade Social, é definida como o sistema contributivo solidário de financiamento do Estado Social brasileiro e suas balizas estão elencadas no art. 201 da Constituição Republicana:

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

² IBRAHIM. Fabio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. Edição n.17. Editora Ímpetus, 2012.

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (...)"

Ou seja, o sistema previdenciário brasileiro é baseado na premissa de solidariedade, o que significa que o ônus de proteção social deve ser partilhado por toda a sociedade; devem **todos contribuírem, dentro das suas capacidades e de maneira equânime, para que seja possível garantir direitos sociais básicos para todos de uma maneira capaz de promover a igualdade material.**

Para o exercício do propósito protetivo, a Previdência Social no Brasil se organiza, de forma sintética, em: **Regime Geral da Previdência Social** (empregados, inclusive domésticos, e trabalhador avulso) e **Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos (federais).**

E assim o é porque o retorno do Estado aos aposentados no Regime Geral da Previdência é diferente do que é conferido aos aposentados do Regime Próprio de Previdência, havendo, assim, dois regramentos diferentes para cada um deles.

Essa diferença se dá pelo fato de que, até a Emenda Constitucional 3/93, o direito à aposentadoria do servidor público não era contributivo, ou seja, esta aposentadoria decorria da condição de servidor e o seu custeio suportado pelos cofres públicos, independentemente de contribuição; somente com a edição da referida Emenda o sistema passa a prever o caráter contributivo.

Com o advento da referenciada EC 3/93, os servidores públicos federais passaram a contribuir com o Regime, nos seguintes termos, definidos no art. 40, § 6º, "as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei".

A EC 20/98, por sua vez, estabeleceu, em definitivo, o regime previdenciário contributivo aos servidores públicos federais, mantendo, no entanto, o cunho facultativo aos servidores estaduais e municipais. Com a edição da EC 41/2003, o sistema passou a ser obrigatório para todas as esferas federativas. A disciplina encontra-se tutelada da seguinte forma:

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.

(...)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos

Neste contexto, o sistema de custeio é definido, dentre outros, pela exigência de contribuição previdenciária à **alíquota fixa de 11% sobre o salário-de-contribuição (base de contribuição)**³, nos seguintes termos disciplinados no art. 4º da Lei 10.887/04:

Art. 4º A contribuição social do servidor público **ativo de qualquer dos Poderes da União**, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, **será de 11% (onze por cento)**

(...).

Art. 5º **Os aposentados e os pensionistas** de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, **contribuirão com 11%** (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda à Constituição nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

³ Nos termos da redação do artigo 4º, incisos I e II, em se tratando de servidor que "tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele" e parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor "que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido".

Portanto, as contribuições previdenciárias no RPPS dos juízes federais eram as seguintes:

Cargo	Subsídio	Alíquota contribuição RPPS	Contribuição RPPS
JF Substituto	R\$ 32.004,65	11,00%	R\$ 3.520,51
JF Titular	R\$ 33.689,11	11,00%	R\$ 3.705,80
Juiz TRF	R\$ 35.462,22	11,00%	R\$ 3.900,84
Ministro STJ	R\$ 37.328,65	11,00%	R\$ 4.106,15

A legislação avançou e, por intermédio das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, bem como da Lei 12.618/2012, amparadas nas ECs 20/98 e 41/03, advém o **regime de previdência complementar** para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo.

Assim, foi instituída a FUNPRESP, consistente na Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, que também administra o plano de previdência complementar do Poder Legislativo.

Segundo consta do próprio site da Fundação, a previdência complementar dos servidores públicos federais se dá da seguinte forma: *"a contribuição depende do salário de participação, que é a diferença entre o teto do INSS e o valor da remuneração do servidor, sobre o qual incide a alíquota de contribuição – 7,5%, 8% ou 8,5%. Por exemplo: se a remuneração do servidor é de R\$ 10 mil, o salário de participação dele é R\$ 10 mil – R\$ 5.839,45 (teto do INSS) = R\$ 4.160,55. Sobre esse valor, incide a alíquota escolhida pelo participante"*.

Todos aqueles servidores públicos federais que ingressaram na carreira após a criação da FUNPRESP já são inseridos no regime de previdência complementar. Assim, aquele servidor público federal ativo que recebe acima do valor do teto dos benefícios pagos pelo INSS, pode optar, também, por contribuir para o regime de previdência complementar (FUNPRESP), servindo tal sistema como verdadeira fonte autônoma e autossuficiente de custeio das aposentadorias dos servidores públicos federais, naquilo que exceda aos benefícios pagos pelo RPPS.

Com a criação da FUNPRESP, o Regime Próprio da Previdência Social, em curto espaço de tempo, alcançará o equilíbrio necessário para evitar a ocorrência de déficits neste campo. É o que mostram os dados apurados em projeção realizada pelo Orçamento Público Federal. Isso porque os aportes financeiros decorrentes da exigência de contribuição previdenciária adicional foram calculados e, segundo revelam os dados, há tendência notória de equilíbrio.

No Gráfico abaixo, está demonstrado que a projeção atuarial encontra-se estendida por um período de 75 anos, de modo que, em 2065, o déficit financeiro deixará de existir.

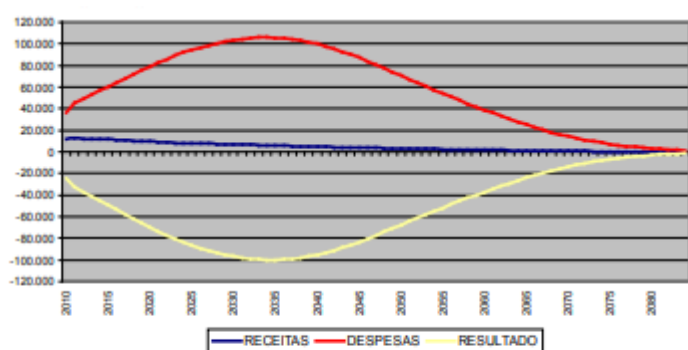
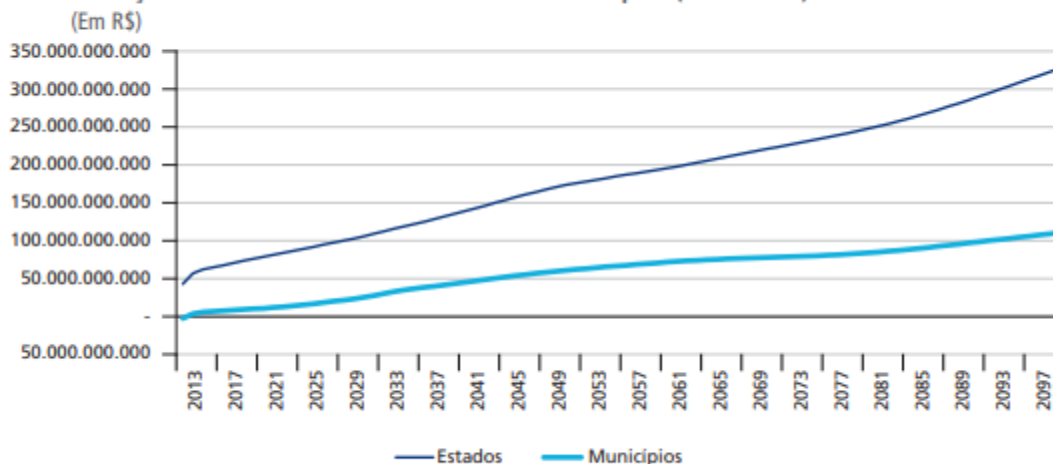


Gráfico 28: Projeção Atuarial do RPPS da União para Geração Atual - Período de 75 anos
(Valores em R\$ milhões)
Elaboração: NOGUEIRA, Naron Gutierre
Fonte: CGACI/DRPSP/SPPS/MPS - Anexo de Metas Fiscais III.6 ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2011

Veja-se, também, no gráfico a seguir, que, tendo em vista a existência da FUNPRESP, o déficit no RPPS dos servidores federais será vertiginosamente menor com o passar dos anos, em relação aos servidores estaduais e municipais, em que não está presente o referido modelo de previdência complementar:

GRÁFICO 4
Evolução do *deficit* dos RPPS de estados e municípios (2013-2100)



Elaboração do autor.
Obs.: Valores de 2013.

Isso demonstra que a equação aplicada aos servidores públicos federais, atualmente, já é suficiente para cobrir o déficit da previdência do Regime Próprio. Assim, estabelecer uma nova contribuição, progressiva, para esses mesmos servidores públicos federais implicará em violação ao Princípio da Referibilidade e do Equilíbrio Financeiro Atuarial.

Este racional encontra-se definido nos dispositivos constitucionais aplicáveis à Previdência Social.

Nada obstante, a Emenda à Constituição nº 103/19 adicionou os §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C na redação do artigo 149 da Constituição Federal, bem como estabeleceu nova redação ao 195, inciso II, e instituiu o art. 11 da EC 103/19, passando a prever a possibilidade de **(i) alíquotas progressivas**, de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, para os servidores públicos federais, que chegam à 22%, **(ii) cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário mínimo quando**

houver déficit atuarial, (iii) instituição de contribuição previdenciária extraordinária para os servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas.

Ora, o ônus do déficit do regime previdenciário geral foi repassado aos servidores públicos federais, nada obstante as medidas normativas já tenham sido adotadas pelo legislador para a equalização dos gastos x arrecadação na esfera do Regime Próprio de Previdência Social.

Neste particular, como bem pontua o Professor André Ramos Tavares em opinião jurídica emitida exatamente em razão da Reforma da Previdência, "(...) *ainda que se concorde firmemente com a imprescindibilidade e urgência de uma mudança substancial nas contas públicas e no orçamento, ainda que um amplo ajuste deva ocorrer, prioritariamente, no microsistema previdenciário, nem por isso se poderá aceitar ou encampar automaticamente toda e qualquer solução, por mais engenhosa e atraente que possa ser ou por mais amplo que possa ser seu apoio, político, econômico ou mesmo popular*".

De um lado, a Constituição Federal estabelece a Previdência Social, fundada no Princípio da Referibilidade e do o Equilíbrio Financeiro Atuarial, os quais devem ser lidos conjuntamente com o Princípio da Solidariedade. Tais diretrizes estão explicitadas no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, como um dos objetivos fundamentais da República, e, especificamente para a Previdência, nos artigos 194 e 201 da Carta Republicana, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)

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.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Este caráter solidário do sistema previdenciário, especificamente para os servidores públicos federais, também está expressamente previsto pelo artigo 40 do texto da Carta Magna:

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.

Neste sentido, enfatizando um dos pilares constitucionais que sustentam o regime de Previdência Social brasileiro, é importante enunciar que o Princípio da Referibilidade, extraído dos dispositivos constitucionais mencionados, implica na obrigatoriedade de o Estado dispender os recursos angariados com a arrecadação de contribuições com o propósito designado quando da edição da lei que cria o dispêndio⁴.

Não há, é verdade, a Referibilidade direta do gasto, pois o produto da arrecadação é destinado a cobrir os gastos de forma solidária, mas deve haver conexão aproximada entre a imposição tributária e o dispêndio resultante da arrecadação.

Para reforçar o Princípio da Referibilidade das contribuições previdenciárias, a Constituição Federal estabelece a diretriz do Equilíbrio Financeiro Atuarial, o qual "*busca assegurar que as despesas autorizadas na Lei Orçamentária não sejam superiores às receitas*"⁵.

⁴ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2012, p. 32 e seguintes.

⁵ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 3ª Edição. Juspódium: 2014.

Isso porque, além do fato de as garantias fundamentais dos contribuintes consistirem em verdadeiros impedimentos ao exercício do poder de tributar, a Solidariedade no custeio da Previdência, imposta como maneira de desvincular as contribuições previdenciárias pagas de necessária correlação com o benefício auferido pelo atendido, não pode ser usada para agredir a própria lógica das contribuições, tributos vinculados que são, sob pena de transmudar a natureza da contribuição e transformá-la em imposto, esvaindo a sua finalidade própria. Nesse sentido também preceitua a mais abalizada doutrina⁶:

Na realidade atual, é comum brandar-se a solidariedade como trunfo em favor de imposições descabidas e desproporcionais, de modo a expor os eventuais reclamantes como detratores da dignidade humana e do bem-estar social. **O Brasil não escapa dessa infeliz tradição somente mudando os fundamentos. Nosso passado nos traz à mente os atos tirânicos da ditadura, com base na nebulosa segurança nacional, seguida pelo desconcertamento e indefinível interesse público e, na realidade do século XXI, pela solidariedade.** Esta, em momento algum, possui finalidade liberticida ou expropriatória, mas somente expõe a realidade de qualquer sociedade, mesmo em modelos liberais, que sempre demandam, pragmaticamente, algum auxílio mútuo, mesmo que de forma forçada.

Ou seja, não se pode invocar o princípio da solidariedade no custeio para justificar **a instituição de contribuição desarrazoada, que afronte a Referibilidade e com o Equilíbrio Financeiro Atuarial.**

Este Colendo Tribunal já se manifestou no sentido de que o Princípio da Solidariedade não pode servir como “carta em branco” para exigência de contribuição que esteja em desconformidade com os Princípios Constitucionais (RE nº 593.068): ***“O que não se pode permitir é tributação sobre base não imponível aos auspícios do postulado da solidariedade. Não se pode perder de vista que a referibilidade entre remuneração e contribuição é confirmada pela interpretação sistemática dos parágrafos 2º e 3º do art. 40, c/c o parágrafo, do art. 201, todos da CRFB/88, já transcritos”.***

Logo, no caso da EC 103/19, está sendo criada contribuição previdenciária progressiva que imputa ônus a contribuintes sem que haja qualquer perspectiva ou qualquer necessidade de contrapartida adicional, porquanto a composição do caixa do Regime Próprio de

⁶ IBRAHIM. Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. Edição n.17. Editora Ímpetus, 2012.

Previdência Social já está com seu equilíbrio endereçado desde a edição das ECs 20/98 e 41/03, bem como, e principalmente, da criação e projeção da FUNPRESP.

Além disso, a situação fica ainda mais contrária à Referibilidade e ao Equilíbrio Financeiro Atuarial quando se verifica a redação dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C inseridos no artigo 149, sendo válida nova transcrição:

§ 1º-A A contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário mínimo quando houver deficit atuarial.

§ 1º-B Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit 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 deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

Ora, em situação de *déficit* atuarial, **será de responsabilidade exclusiva dos servidores públicos federais, ativos, aposentados e pensionistas, suprirem (e arcarem) tal potencial defasagem, independentemente de eventual existência de superávit no Regime Próprio de Previdência Social federal!**

Nesse sentido, a jurisprudência do STF já se posicionou sobre a necessidade do equilíbrio entre custo e benefício, declarando inconstitucional a progressividade de alíquotas de contribuição previdenciária de servidores públicos. **Pertinente transcrever trecho do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2010-DF:**

Se é certo, portanto, que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (CF, art. 195, §5º), **não é menos exato que também não será lícito, sob a perspectiva estritamente constitucional, instituir ou majorar contribuição para custear a seguridade social sem que assista, àquele que é compelido a contribuir, o direito de acesso a novos benefícios ou a novos serviços.**

Além deste caso, a Corte Suprema decidiu acerca da inconstitucionalidade da instituição do recolhimento da contribuição previdenciária por alíquotas progressivas, concluindo que seria inviável sua disciplina, *in verbis*:

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).

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, 1ª Turma, DJe de 16.11.10).

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 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)

Além de tais dispositivos violarem o Princípio da Referibilidade e do Equilíbrio Financeiro Atuarial, a instituição da contribuição previdenciária progressiva distorce a **Isonomia aplicada ao Direito Tributário**. Com efeito, eis a redação do dispositivo constitucional relativo ao Princípio da Isonomia, estabelecido no art. 150, inciso II, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

(...)

II - instituir 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;

De acordo com Leandro Paulsen, o **Princípio da Isonomia** impõe “*o não estabelecimento, em matéria tributária, sem razão suficiente embasada no critério da capacidade contributiva ou na efetiva e justificável utilização extrafiscal do tributo*”⁷.

Tal princípio significa que contribuintes com idêntica função não podem, em hipótese alguma, sofrerem encargos tributários diferentes, sem que a justificativa esteja atrelada aos parâmetros constitucionais.

Isto quer dizer que a tributação dos servidores públicos federais poderia, sim, ser diferente, tanto que o é, na medida em que coexistem regimentos previdenciários diferentes de celetistas e estatutários. Contudo, a diferenciação quanto à imposição tributária está justificada na projeção da aposentadoria a ser percebida por cada um deles, o celetista aposenta-se com teto do INSS e, assim, a contribuição previdenciária deste empregado tem este mesmo teto como limitador para a base de cálculo; por outro lado, o servidor público federal, por muito tempo, tinha o direito de se aposentar com proventos integrais e, por isso, sua tributação era maior. A equação de defasagem no fundo do Regime Próprio, aplicado aos servidores, foi realizada quando da criação da previdência complementar (FUNPRESP) e o equilíbrio já está projetado no futuro próximo.

⁷ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*. 8. ed. 2017, p. 71-72.

Portanto, não há justificativa para tratamento anti-isonômico dos servidores públicos federais quanto à contribuição previdenciária dos servidores públicos federais quanto à contribuição previdenciária por eles devida.

É evidente, assim, a quebra com o princípio da isonomia decorrente da instituição de alíquotas progressivas, nas faixas de 7,5% até 22%, somente aos servidores públicos federais. Isso porque os segurados enquadrados no Regime Geral estão submetidos a uma alíquota de 7,5% até 14%, sendo que o maior déficit da Previdência Social está presente no Regime Geral. Não há justificativa para esse tratamento tributário anti-isonômico.

Por fim, há mais um reforço para corroborar a alegação de violação à isonomia, este especificamente no que tange à classe da magistratura: as alíquotas progressivas ora questionadas são aplicáveis apenas aos servidores **federais**, sendo que, para os servidores dos Estados e Municípios, ainda permanecem vigentes alíquotas menores, o que permite a esdruxula situação de dois servidores **em igual situação** (um federal e outro estadual) **submetidos a alíquotas estrondosamente diferentes.**

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre o tema, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 3854, e definiu a obrigatoriedade de tratamento uniforme da magistratura, em todos os seus aspectos, tendo em vista o caráter nacional do Poder Judiciário. Vejamos abaixo trechos do Acórdão:

“É que não encontro nem concebo nenhuma razão lógico-jurídica suficiente para legitimar tal disparidade na disciplina de restrições que, impostas a certo conjunto de membros de um Poder, o qual é de caráter nacional e unitário, se graduam e distribuem segundo critério discreto que lhe nega esse mesmo caráter, enquanto pressupõe, a respeito da matéria, clivagem própria de instituições simétricas e superpostas, mas de certo modo autônomas na economia constitucional da federação, como sucede aos Poderes Executivo e Legislativo, cujos agentes e servidores, situados nos níveis federais, estaduais e municipais, não estão, por isso, sujeitos a leis orgânicas de cunho nacional e unitária, nem, por conseguinte, a normas ou regimes uniformes de limitação da retribuição pecuniária.

(...)

o escalonamento nacional inspirado no caráter nacional do Poder Judiciário, é, como tão boas razões constitucionais, reflexo da estrutura unitária da magistratura e, como tal, é também não menos incompatível com a ideia de subordinação da remuneração de seus membros a tetos diversos, enquanto dependentes da só condição empírica da natureza da categoria, federal ou estadual, a que pertençam, ainda que a distinção advenha de emenda constitucional suprema”

(MC-ADI 3854, Relator Min. Cezar Peluso. Julgamento em 28/02/2007. Publicação em 29/06/2007).

De igual forma, quando do julgamento da ADI nº 3367, este Egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu, mais uma vez, o caráter uniforme que deve revestir toda a magistratura nacional:

“Este aspecto é mais evidente quando se tem a imposição, por este próprio Supremo Tribunal Federal, de que a magistratura deve ter tratamento uniforme no território nacional. É o que se extrai preciso enfatizar também que a alíquota daqueles que possuem rendimentos mais elevados já se dava em maior escala que os outros antes das mudanças da Emenda à Constituição nº 103/19, uma vez que a alíquota, anteriormente uniforme, incidia sobre bases de cálculo em montantes distintos”

(ADI 3367, Relator Min. Cezar Peluso. Julgamento em 13/04/2005. Publicação em 17/03/2006)

Logo, seja pelo tratamento diferenciado, sem justificado, dos servidores públicos federais em relação aos celetistas, seja em razão do regramento distinto entre a própria classe da magistratura, os dispositivos questionados infringem violentamente o Princípio da Isonomia.

Em outros termos, é possível afirmar que os servidores públicos **federais** foram escolhidos, arbitrariamente, para suprir o *déficit* do sistema previdenciário, repita-se, **sem respaldo na racionalidade que orienta o sistema previdenciário e contrariamente à Constituição Federal!**

Como leciona o Professor André Ramos Tavares, o que as alterações permitem em relação à possibilidade de instituição de contribuição previdenciária extraordinária é "(...) *não alterar certas regras ou direitos, agora, mas desconstitucionalizá-las, espelhando a velha Constituição em nova Lei para, em momento seguinte, e com exigências (e salvaguardas) menores, permitir que se proceda a uma radicalização ainda maior na extirpação de direitos, garantias e institutos*".

Além disso, e apenas para reforço, há violação ao próprio princípio da impessoalidade, consistente na "*vedação de subjetivismo, de privilégios, de perseguições e de arbitrariedade constitui a característica fulcral, o busílis do princípio da impessoalidade, seu traço marcante e destacado*"⁸.

Há, portanto, também uma evidente quebra do princípio da impessoalidade já que **(i)** foram instituídas alíquotas muito superiores para os servidores públicos federais (em comparação com o regime geral) e **(ii)** em caso de *déficit*, será possível alargar a forma de cálculo para as contribuições previdenciárias dos servidores públicos federais aposentados e pensionistas e instituir nova contribuição exclusiva para os servidores.

Por tudo isso, os artigos 149, e seus §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, e artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, assim como os parágrafos §2º, §3º e §4º desse do mesmo artigo, da Emenda Constitucional nº 103/19 violam o Princípio da Referibilidade, do Equilíbrio Financeiro Atuarial e da Isonomia Tributária.

⁸ ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 179.

2.2 Vedação à instituição de tributo como forma de confisco e à violação ao princípio da capacidade contributiva – Ofensa ao artigo 145, § 1º, e 150, inciso IV, da Constituição Federal

As alterações promovidas pelos dispositivos ora impugnados pela Emenda à Constituição nº 103/19 também representam grave violação aos princípios da vedação ao confisco e da capacidade contributiva.

Como cediço, a Constituição Federal impõe uma série de barreiras e limitações para garantir proteção aos contribuintes frente à atividade fiscalizatória e de cobrança do fisco. As limitações referenciadas estão previstas nos artigos 145, § 1º, e artigo 150, inciso IV, da Carta da República:

Art. 145

(...)

§ 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.

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

Essa garantia constitucional tem como principal finalidade evitar que a carga tributária imposta ao contribuinte se torne sobremaneira onerosa, a ponto de impactar diretamente a sua subsistência e na consecução de atividades essenciais.

Os clássicos ensinamentos de Rubens Gomes de Sousa enunciam a capacidade contributiva como: “*a soma de riqueza disponível depois de satisfeitas as necessidades elementares de existência, riqueza esta que pode ser absorvida pelo Estado sem reduzir o padrão de vida do contribuinte e sem prejudicar suas atividades econômicas*”⁹.

Ou seja, há de existir uma correlação entre a capacidade do contribuinte em pagar determinado tributo e o próprio valor da exação.

Ainda, apesar de a literalidade do art. 145, § 1º definir a aplicação da Capacidade Contributiva apenas aos impostos, esta Egrégia Corte Suprema já decidiu, há tempos, no bojo do RE 232.393/SP, que tal mandamento constitucional também é aplicável às demais espécies tributárias, como é a contribuição previdenciária. Destaca-se passagem do voto do Ministro Relator Carlos Velloso:

Numa outra perspectiva, deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo, com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (CF, art. 150, II). É que a presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída, será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A previsão é razoável e, de certa forma, realiza também o princípio da capacidade contributiva do art. 145, §1º, da CF, que, sem embaraço de ter como destinatária os impostos, nada impede que possa aplicar-se, na medida do possível, às taxas.

Reforçando esse entendimento, e especificamente em relação às contribuições para o custeio da seguridade social, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é pacífica quanto ao princípio da capacidade contributiva:

(...) 2. Quanto à constitucionalidade material, a redação do art. 22, § 1º, da Lei 8.212 antecipa a densificação constitucional do princípio da igualdade que, no Direito Tributário, é consubstanciado nos **subprincípios da capacidade contributiva, aplicável a todos os tributos**, e da equidade no custeio da seguridade social (...) (RE 598572, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016

⁹ SOUSA, Rubens Gomes. *Compêndio de legislação tributária*. P. 95.

Dito isto, passa-se ao conceito do Princípio da Vedação de imposição tributária com efeito de confisco. Como bem preceitua o Professor Luís Eduardo Schoueri, **“relaciona-se com a ideia de proibição de exagero, impondo que se indague não apenas se um contribuinte está sendo mais gravado que o outro (o que seria a igualdade), mas, ao mesmo tempo, se o tributo não ultrapassou o necessário para atingir sua finalidade”**

¹⁰,

Ainda, oportuna também a transcrição das lições da Ministra Regina Helena Costa sobre a questão: **“(…) se o tributo, na própria dicção legal, é prestação pecuniária compulsória “que não constitua sanção de ato ilícito” (art. 3º, do CTN), é lógica a conclusão segundo a qual não pode ser ele utilizado como efeito confiscatório”**¹¹.

No mesmo sentido é a posição da mais abalizada doutrina, com espaço para as palavras de Ricardo Lobo Torre¹² que define confiscatório como **“tributo que aniquila a propriedade privada, atingindo-a em sua substância e essência”**.

Configurado como verdadeiros princípios, dos quais não se extrai uma regra necessariamente, a capacidade contributiva e a vedação ao efeito confiscatório dos tributos impõem ao Poder Constituinte derivado o dever de instituir e majorar tributos observando os impactos que revelam em relação aos contribuintes afetados pela nova norma tributária.

Além disso, a análise do impacto da tributação sobre o patrimônio do contribuinte deve ser feita de maneira ampla, ou seja, considerando toda a carga tributária que é por ele suportada.

Analisando o caso concreto, os juízes federais estão sujeitos à tributação pelo imposto de renda e pela contribuição previdenciária progressiva, nos seguintes patamares:

¹⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹¹ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. Ed nº 7. São Paulo: Saraiva, 2018.

¹² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, volume III: Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidade e Isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 132.

Cargo	Subsídio	Alíquota efetiva contribuição RPPS	Contribuição RPPS	IRPF (tabela progressiva)	Contribuição RPPS + IRPF	Subsídio líquido	Carga tributária sobre o subsídio
JF Substituto	R\$ 32.004,65	16,30%	R\$ 5.216,72	R\$ 6.497,32	R\$ 11.714,04	R\$ 20.290,61	36,60%
JF Titular	R\$ 33.689,11	16,43%	R\$ 5.536,76	R\$ 6.872,54	R\$ 12.409,30	R\$ 21.279,81	36,83%
Juiz TRF	R\$ 35.462,22	16,56%	R\$ 5.873,65	R\$ 7.267,50	R\$ 13.141,15	R\$ 22.321,07	37,06%
Ministro STJ	R\$ 37.328,65	16,68%	R\$ 6.228,28	R\$ 7.683,24	R\$ 13.911,52	R\$ 23.417,13	37,27%
Ministro STF	R\$ 39.293,32	16,82%	R\$ 6.610,36	R\$ 8.118,46	R\$ 14.728,82	R\$ 24.564,50	37,48%

Excelências, ao analisarmos os números referentes à tributação dos subsídios recebidos pelos Associados da Autora, chega-se à conclusão de que o patamar suportado somente a título de Imposto de Renda da Pessoa Física e de Contribuição Previdenciária nos moldes da Emenda ora questionada **alcança quase 40% da remuneração do juiz federal**.

É imperioso destacar, ainda, que esses não são os únicos tributos cuja carga é suportada pelos contribuintes. **A pesada carga tributária sobre consumo e serviços repercute em um comprometimento ainda maior da sua renda mensal, como a de todos os brasileiros.**

Assim, é de reconhecer a absoluta inexistência de respeito à capacidade contributiva do contribuinte, pois é evidente que serão afetados de maneira nefasta e desproporcional os seus subsídios, de modo que restam flagrantemente violados os art. 145. §1º e 150, IV da Constituição Federal.

Por fim, destaque-se a pertinência de fazer alusão aos mesmos precedentes já mencionados, que prescrevem a inconstitucionalidade de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária também com base na violação à capacidade contributiva e à vedação ao confisco. Na assentada da apreciação da Medida Cautelar proferida na ADI 2010, consignou o Ministro Relator Celso de Mello que:

A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade

profissional lícita ou, ainda, a **regular satisfação de suas necessidade vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo).**

A identidade do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte – considerando o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e **sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar**, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público

Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, 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 rendimento do contribuinte. (...)

Mesmo que se possa admitir, no entanto, a legitimidade constitucional da instituição de alíquotas progressivas pertinentes à contribuição da seguridade social devida pelo servidor público em atividade, ainda assim a escala de progressividade constante do art. 2º da Lei nº 9.783/99 vulneraria, segundo acentua a impugnação ora deduzida, o art. 150, IV, da Constituição, que veda, ao Poder Público, **a utilização do tributo como efeito de confisco. (...)**

Não obstante as ponderações feitas, entendo que possui inquestionável relevo jurídico a arguição de que as alíquotas progressivas instituídas pelo art. 2º da Lei nº 9.783/99 – **especialmente porque agravadas pelo ônus resultante do gravame tributário representado pelo imposto sobre a renda das pessoas físicas** – revestir-se-iam do efeito confiscatório vedado pelo art. 150, IV, da Constituição.

Oportuna também a transcrição de parte do voto do saudoso Ministro Maurício José Correa naquela mesma ocasião:

Estou em que se somar o Imposto de Renda com a contribuição de que ora se cuida, o servidor terá de pagar, aproximadamente 47% (quarenta e sete por cento) do que recebe. É por isso que o **caráter confiscatório transparece no conjunto formado por essas duas taxações.** Se o Imposto de Renda fosse objeto de julgamento agora, ter-se-ia que levar em conta a contribuição, visto que os dois tipos compõem o total que alcança o confisco, que me parece ser a hipótese em exame.

Se estivéssemos no Canadá, nos Estados Unidos, na Alemanha, na Inglaterra, ou em qualquer outro país de notória rigidez organizacional, econômica e social, diria que as

alíquotas em questão não seriam confiscatórias. Tais países, por possuírem um sistema de garantia de serviços básicos essenciais de primeiro mundo podem até mesmo exigir maior sacrifício do contribuinte, sem que se realize o confisco. Contudo, estamos no Brasil (...) **tirar-lhe mais nove, quatorze por cento, como que a lei, mexe profundamente com a segurança de sua própria existência e é exatamente em função desses aspectos que se acentua a natureza confiscatória das imposições.**

Portanto, se naquela ocasião, em que se considerava uma alíquota de 14% para os servidores públicos federais, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o caráter confiscatório da tributação, por maior razão tenderá a reconhecer este vício material presente na EC 103/19 ao estabelecer alíquota que pode chegar a 22%.

Diante disso, por mais essa razão, deve ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, assim como os §2º, §3º e §4º desse mesmo artigo, da EC 103/19.

3. Pedidos

3.1. Pedido Cautelar

Nos termos do art. 10, da Lei nº 9.868/99, este Supremo Tribunal Federal pode conceder Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo certo que, nos termos do seu parágrafo 3º, é possível o deferimento da medida sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Em se tratando do exercício de poder geral de cautela, essa decisão depende, por natural, do cumprimento de dois requisitos – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* – ambos verificáveis no presente caso.

O direito suscitado pela Autora é mais do que plausível e foi exaustivamente demonstrado ao longo da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, na medida em que artigo 149, §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda à Constituição nº 103/19 e o artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, assim como os §2º, §3º e §4º desse mesmo artigo, da Emenda à Constituição nº 103 /19 violam:

- i) **artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal**, que dá fundamento ao caráter solidário do regime previdenciário;
- ii) **artigo 37, caput, da Constituição Federal**, que estabelece a impessoalidade como garantia fundamental do regime dos servidores públicos;
- iii) **artigo 40, §§3º e 12º e artigo 201, §11º, ambos da Constituição Federal** ao ferir o caráter de referibilidade da previdência social;
- iv) **artigo 145, § 1º, da Constituição Federal**, que estabelece o Princípio da Capacidade Contributiva;
- v) **artigo 150, inciso II, da Constituição Federal**, que veda a instituição de tratamento tributário diferenciado para pessoas em iguais condições;
- vi) **artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal**, que veda a cobrança de tributos com efeitos confiscatórios;
- vii) **artigo 194, inciso III e V, da Constituição Federal** ao não respeitar equidade na forma de participação do custeio da Seguridade Social;
- viii) **artigo 195, §5º, da Constituição Federal** ao ferir o equilíbrio atuarial da seguridade social, prevendo uma fonte de custeio desproporcional aos benefícios auferidos.

Quanto ao *periculum in mora*, vale observar que os dispositivos questionados, eivados de inconstitucionalidade, implicam em um dispêndio financeiro extremamente relevante que, como amplamente argumentado, pode chegar a uma alíquota nominal de 22% do total dos valores recebidos pelos servidores públicos federais, somado ainda ao valor pago a título de Imposto de Renda, restam afetados com tributação quase metade dos subsídios dos juízes federais.

Vale lembrar que a medida cautelar se justifica apenas pelo fato de os servidores públicos estarem na iminência de serem compelidos a recolher contribuição

previdenciária notavelmente inconstitucional, com alíquotas progressivas absolutamente contrárias à Constituição Federal.

Além disso, mesmo que o art. 11 da Emenda à Constituição nº 103/19, ora impugnado e responsável por disciplinar as alíquotas aplicáveis, entre em vigor apenas no quarto mês subsequente ao da data de publicação, conforme dispõe o artigo 36, inciso I, da própria EC nº 103/19, o *periculum in mora* permanece e o deferimento da medida cautelar mostra-se ainda mais necessário, tendo em vista a oportunidade de impedir o início da produção de seus nefastos efeitos.

Assim, para evitar todo o mencionado transtorno, é prudente a suspensão da eficácia dos referidos dispositivos para preservar a autoridade e a efetividade da decisão final a ser proferida na presente ADI, a Autora pede e espera seja deferida medida cautelar monocrática, a ser posteriormente confirmada em Plenário, a fim de determinar **a suspensão da vigência de todos dispositivos impugnados até que seja apreciado o mérito por esta Egrégia Suprema Corte.**

Ainda, diante da formulação de pedido de medida cautelar, a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, requer seja adotado o rito abreviado previsto no artigo 12, da Lei nº 9.868/1999, a fim de que o processo seja diretamente submetido a esta Corte Excelsa.

3.2. Pedido Final

Diante de tudo quanto exposto, requer-se, em primeiro lugar, o deferimento da Medida Cautelar, eis que presente os requisitos autorizativos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, para que seja suspensa a eficácia dos dispositivos impugnados, quais sejam o artigo 149, §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/19 e o artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII da Emenda à Constituição nº 103/19, assim como os §2º, §3º e §4º desse mesmo artigo, garantindo o resultado útil do presente feito.

Após a concessão da medida cautelar, nos termos dos art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, a Autora requer sejam intimados, para prestarem informações no prazo de

10 dias, a Mesa da Câmara dos Deputados, e a Mesa do Senado Federal, responsáveis pela promulgação da Emenda à Constituição nº 103/19, nos termos do que dispõe o artigo 60, §3º, da Constituição Federal e sendo remetido o feito, na sequência, à Advocacia-Geral da União à Procuradoria-Geral da República, para manifestação, cada qual, no prazo de cinco dias.

No mérito, a Autora pede que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 149, §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C, da Constituição Federal, todos com redação dada pela Emenda à Constituição nº 103 /19 e o artigo 11, §1º, e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII da Emenda à Constituição nº 103/19, assim como os §2º, §3º e §4º desse mesmo artigo, por ferir as garantias constitucionais do contribuinte, cláusulas pétreas estampadas pelo artigo 60, inciso IV, nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ademais, atesta que todos os documentos ora juntados conferem com os originais, nos termos do artigo 425, VI, do Código de Processo Civil.

Requer-se, por fim, que **(i)** todas as intimações relativas ao presente feito sejam publicadas exclusivamente em nome de **Ariane Costa Guimarães**, inscrita na OAB/DF sob o nº 29.766, **Paulo Camargo Tedesco**, inscrito na OAB/SP sob o nº 234.916, de **Gabriela Silva de Lemos**, inscrita na OAB/SP sob o nº 208.452, de forma que **(ii)** os aludidos causídicos sejam os únicos patronos a serem intimados, independentemente da subscrição por outros advogados de petições apresentadas no curso da demanda.

Nesses termos

Pede deferimento.

Brasília, 13 de novembro de 2019.

Ariane Costa Guimarães

OAB-DF 29.766

Isabel Bueno

OAB-SP 115.127

Samantha Maria Peloso Reis Queiroga

OAB-SP 315.669

Pedro Henrique Costa Adams

OAB-RS 108.933