

**EXMO (A). SR (A). DR (A). JUIZ (A) FEDERAL DA \_\_\_\_\_ VARA**  
Seção Judiciária de Minas Gerais  
Circunscrição de Ponte Nova

Ementa: Constitucional. Administrativo e previdenciário. Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Inconstitucionalidade. Alíquota progressiva. Contribuição Extraordinária. Proibição de confisco. Aumento de contribuição deve ser acompanhado de novo benefício. § 11, artigo 201, CF/88. Necessidade de cálculos atuariais.

**ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – ADUFOP – Seção Sindical do ANDES** – Sindicato Nacional, entidade sindical, inscrita no CNPJ sob o nº. 16.843.138.0001/92, com sede à Rua Antônio José Ramos, 65, Bairro Bauxita, Ouro Preto, Minas Gerais, CEP. 35.400-000, neste ato representado por seu Presidente, André Luiz Monteiro Mayer, brasileiro, casado, servidor público federal, portador do Registro Geral nº. MG – 3.284.429, inscrito no CPF sob o nº. 651.115.916-72, residente e domiciliado à Avenida Dom João V, nº. 198-A, Bairro São José, Mariana, Minas Gerais, CEP. 35.420-000, vem à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seu advogado ao final assinado, propor

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** **Com pedido de tutela provisória de urgência**

Em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser representada nesta comarca pela Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais, com sede à Rua Santa Catarina nº 480, 16º ao 23º Andar, Bairro Lourdes, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP. 30.170-080, na pessoa de seu Procurador Chefe, e

em face da **UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO - UFOP**, pessoa jurídica de direito público, na pessoa de seu representante legal, com sede na Rua Diogo de Vasconcelos, nº. 122, Bairro Pilar, Ouro Preto, Minas Gerais, CEP. 35.400-000, pelas razões fáticas e jurídicas a seguir expostas.

#### **1 – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE AUTORA**

A ADUFOP vem a juízo propor a presente Ação Civil Pública em razão da sua autorização estatutária para representação judicial dos interesses da categoria que representa, conforme se nota do artigo 1º, do seu Regimento:

Art. 1º - A Associação dos Docentes da Universidade Federal de Ouro Preto – ADUFOP / Seção Sindical – é a entidade representativa dos direitos e deveres dos docentes da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, em juízo ou fora dele, de acordo com os termos que regem o presente

Regimento.

A questão discutida nestes autos diz respeito daa necessidade do afastamento da confiscatória majoração da alíquota previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, pois instituiu progressividade abusiva, sem a criação de benefícios correspondentes ao aumento e sem a consideração atuarial da situação superavitária decorrente das elevadas contribuições.

Sendo a União Federal a responsável pela destinação da contribuição previdenciária e a UFOP a entidade autárquica que efetua o desconto, necessária a presença de ambos no pólo passivo da presente demanda.

Fica clara, portanto, a legitimidade da ADUFOP para figurar no polo ativo da presente demanda, enquanto substituto processual de toda a categoria que representa, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral:

**Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 8º, III, DA LEI MAIOR. SINDICATO. LEGITIMIDADE. SUBSTITUTO PROCESSUAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.**  
I – Repercussão geral reconhecida e reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. (RE 883642 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 18/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-124 DIVULG 25-06-2015 PUBLIC 26-06-2015 )

Ademais, há que se estabelecer que o art. 5º, da Lei nº. 7.347/85 é expresso ao reconhecer às associações constituídas há mais de um ano e que tenham a finalidade institucional de defesa dos interesses difusos ou coletivos a legitimidade ativa para a proposição de ações civis públicas. Enquadra-se nesse conceito, naturalmente, também a entidade de natureza sindical, conforme se nota do seguinte julgado:

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. LEGITIMIDADE ATIVA. ISENÇÃO DE CUSTAS. ART. 18 DA LEI 7.347/85. APLICABILIDADE.**

1. A Corte Especial do STJ pacificou-se no sentido de ser "**cabível o ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores, devendo ser reconhecida a legitimidade do Sindicato recorrente para propor a presente ação em defesa de interesses individuais homogêneos da categoria que representa.** Com o processamento da presente demanda na forma de ação civil pública, plenamente incidente o art. 18 da lei n. 7.347/85, com a isenção de custas" (REsp 1.322.166/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 23/3/2015).

2. Recurso Especial não provido. (REsp 1579536/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016)

Comprovada, portanto, a legitimidade ativa da ADUFOP, há de se estabelecer os limites da lide, para melhor compreensão da controvérsia ora trazida à apreciação do Poder Judiciário.

## 2 – COMPETÊNCIA

Registre-se que, independentemente do valor fixado para a causa, se **trata de demanda sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos**, a incidir o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 10.259, de 2001, afastando-se a competência do Juizado Especial Federal, devendo a matéria ser conhecida e decidida pelo juízo de uma das demais Varas Federais da Seção Judiciária de Ponte Nova/MG a que couber por distribuição aleatória, *ex vi* do inciso I e § 2º do art. 109 da Constituição Federal e art. 285 do Código de Processo Civil.

## 3 – FATOS

A Emenda Constitucional nº 103 aumentou a contribuição previdenciária, que era de 11% para alíquotas progressivas que variam entre 14% e 22% (art. 11, §1º, da EC 103, de 2019). Nesse sentido, a reforma somou a esse aumento de alíquota a contribuição extraordinária, que é implementada apenas para os servidores públicos em caso de expansão do suposto déficit atuarial. Entretanto, o texto não indica conceitos sobre o tal déficit, assim como também não deixa claro quais serão os critérios de cobrança, violando a garantia implícita da previsibilidade assegurada aos contribuintes.

O conjunto inconstitucional é formado pela nova redação dada aos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República pelo artigo 1º da Emenda Constitucional 103, de 2019, §§ 4º e 5º do artigo 9º e caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...] 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 déficit atuarial.

§ 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. [...]

Art. 9º [...]

§ 4º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º. Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de deficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de deficit.

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;

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.

Em resumo, esse conjunto de regras institui a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária (§ 1º do artigo 149 da Constituição) de forma agressiva para a faixa em que estão inseridos os subsídios dos servidores da UFOP, vez que, arcarão com: 12% (de R\$ 2.001,00 e R\$ 3.000,00), 14% (de R\$ 3.001,00 e R\$ 5.839,45), 14,5% (de R\$ 5.839,46 a R\$ 10.000,00); 16,5% (de R\$ 10.000,01 a R\$ 20.000,00) e 19% (de R\$ 20.000,01 a R\$ 39.000,00) para o Regime Próprio de Previdência Social (incisos III a VII do § 1º do artigo 11 da Emenda Constitucional).

Não fosse suficiente, apenas para “**equacionar o déficit atuarial**” e não para assegurar algum benefício correspondente, os servidores sofrem o risco de ter majorada a sua contribuição com a instituição de tributo extraordinário e de ter ampliada a base contributiva das aposentadorias e pensões (§§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição).

O que se tem é o aumento substancial das alíquotas de contribuição previdenciária, fixadas entre 14% a 22%, incidentes sobre expressivo montante remuneratório dos servidores públicos, sem a comprovação atuarial de que seus benefícios são a causa do alegado déficit previdenciário e, principalmente, sem a consideração de que parcela expressiva de seus subsídios serão consumidos por tributação (podendo ser mais, se instituídas as contribuições extraordinárias), dada a cobrança simultânea do Imposto de Renda.

Conforme se fundamentará adiante, essas inovações violam a separação de Poderes e os direitos individuais constitucionais que protegem o contribuinte contra a abusividade fiscal, protegidos pelo rol das cláusulas pétreas, consubstanciados nas seguintes regras da Constituição da República de 1988:

- (i) **a irredutibilidade dos subsídios, a independência funcional (III do artigo 95, “c” do inciso I do § 5º do artigo 128, artigo 2º e § 1º do artigo 127) e a unidade orgânica por escalonamento de subsídios;**
- (ii) **a vedação ao confisco tributário (IV do artigo 150);**
- (iii) **a exigência de correspondência entre majoração de contribuição e majoração de benefícios (§ 5º do artigo 195);**
- (iv) **o direito de propriedade (XII do artigo 5º);**
- (v) **a impossibilidade de discriminação pela atividade exercida (II do artigo 150); o direito à previdência social com participação equânime no financiamento (artigos 6º e 194); as garantias do sistema contributivo (artigo 40 e § 11 do artigo 201);**
- (vi) **a finalidade beneficiária das contribuições arcadas pelos agentes políticos envolvidos (XI do artigo 161);**
- (vii) **a exigência de estudo atuarial (artigo 40).**

Ademais, essas medidas representam confisco, o que é expressamente vedado no inciso IV do artigo 150 da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>1</sup> e cuja

<sup>1</sup> CF/88: “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 (...)**”; (grifou-se)

inconstitucionalidade já é unânime no Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>. Importante ainda frisar a falta de retribuição de benefício pelo aumento de contribuição, já que a Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 201, §11<sup>3</sup>, somado ao artigo 195, § 5º<sup>4</sup>, donde se extrai a regra de que se há um aumento do custeio, com a majoração das alíquotas e ainda a contribuição extraordinária, deveria haver um correspondente impacto nos benefícios.

Assim, tais medidas precisam ser revistas para que se impeça a cobrança abusiva e confiscatória da majoração dos tributos.

## 4 - DO DIREITO

### 4.1 - Do caráter confiscatório

A função confiscatória da majoração aqui discutida é de fácil percepção, uma vez consideradas as (in)justificativas que embasaram a Emenda Constitucional, pois atropela o direito fundamental ao binômio contribuição/benefício, conforme disposta no § 11 do artigo 201 da Carta Política:

Art. 201 [...]

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e **consequente repercussão em benefícios**, nos casos e na forma da lei. (grifou-se)

Da disposição, depreende-se a regra taxativa, a contrário sensu: não poderá incidir contribuição sobre o que não reverterá em benefício do contribuinte. Mesmo diante da instituição da solidariedade previdenciária pela Emenda Constitucional 41, de 2003, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 593.068, reafirmou que tal inovação não implica afastar os efeitos do caráter contributivo:

<sup>2</sup> CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVO JURÍDICO DA TESE. - Relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade. (...) A Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT www.farag.com.br TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da nãoconfiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 1.075-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto). - 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 necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). (...) A vigência temporária das alíquotas progressivas (art. 2º da Lei nº 9.783/99), além de não implicar concessão adicional de outras vantagens, benefícios ou serviços - rompendo, em consequência, a necessária vinculação causal que deve existir entre contribuições e benefícios (RTJ 147/921) - constitui expressiva evidência de que se buscou, unicamente, com a arrecadação desse plus, o aumento da receita da União, em ordem a viabilizar o pagamento de encargos (despesas de pessoal) cuja satisfação deve resultar, ordinariamente, da arrecadação de impostos. (...) (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)

<sup>3</sup> CF/88: “Art. 201 (...) § 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.”

<sup>4</sup> CF/88: “Art. 195 (...) § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

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, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 11/10/2018, DJe-056 d. 21/03/2019 p. 22/03/2019)

Vale dizer, a não incidência foi reconhecida pela necessidade do dever de harmonizar a dimensão solidária e contributiva do sistema previdenciário, **pois a natureza contributiva não permite a cobrança de contribuição previdenciária sem que ocorra ao segurado qualquer contraprestação efetiva ou potencial, segundo o relator** (folha 12 do voto do Min. Barroso):

[...]Assim, o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma), enquanto a natureza contributiva **impede a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação, efetiva ou potencial.**

E não poderia ser diferente a interpretação jurisprudencial sobre a matéria, até mesmo porque a doutrina é uníssona em diferenciar as contribuições sociais por serem “tributos qualificados pela finalidade que devem alcançar”<sup>5</sup>. Ora, a contribuição para a seguridade social é tributo de finalidade vinculada ao futuro benefício, portanto justificada na medida exata do que retribuirá no futuro, conforme se extrai da lição de Hugo de Brito Machado:

Diante da vigente Constituição, portanto, pode-se conceituar a contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social.<sup>6</sup>

Também é assim a lição de Ives Gandra Martins:

<sup>5</sup> CARRAZA, Roque Antonio, Curso de Direito Constitucional Tributário, São Paulo, RT, 1991, p. 273.

<sup>6</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário, 24.ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 389



Há a destacar-se no dispositivo o fato de que a pretérita discussão, sobre se a contribuição teria natureza dicotômica (taxa-imposto) ou não, fica no atual texto constitucional definitivamente solucionada. No texto pretérito a discussão ainda poderia ser colocada, em nível acadêmico, mas no atual, o problema inexistente. E na decisão do RE 146.733-9 o STF considerou que as contribuições sociais são tributos e que o sistema comporta uma divisão quinquipartida das espécies. Podem ter a mesma base de cálculo do imposto, mas sua vinculação a uma finalidade e referibilidade ao que o suporta a um fato social a que está vinculado é que os distingue dos impostos. As contribuições sociais, portanto, têm natureza tributária e não se encontram mais na parafiscalidade, isto é, à margem do sistema, mas a ele agregadas.<sup>7</sup>

Com efeito, a contribuição social é espécie tributária e vinculada a um fim específico, ou seja, a uma contraprestação específica do Estado, que não pode redirecionar a receita arrecadada a esse título para outros fins. Tanto que o inciso XI do artigo 167 da Constituição da República diz<sup>8</sup>:

Art. 167. São vedados: [...]

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

**Se, para haver acréscimo no benefício a ser percebido, deve ser proporcionada a respectiva fonte de custeio (§ 5º do artigo 195 da Constituição)<sup>9</sup>, do mesmo modo, à ampliação da fonte de custeio deve corresponder a ampliação do benefício.**

Esse entendimento integra a interpretação que compôs a maioria da Corte Constitucional no julgamento do RE nº 593.068 (folha 6 do voto do Ministro Fux):

[...] É certo que o advento da EC nº 41/03 reforçou o caráter solidário do regime próprio. Entretanto, o fortalecimento de algumas regras de capitalização coletiva não pode fazer com que se perca em absoluto a intenção do constituinte de fazer incidir a contribuição apenas sobre parcelas cujo proveito ao beneficiário seja possível em alguma medida. Se o Estado busca um fortalecimento atuarial, pode agravar a alíquota incidente sobre os participantes ou até aumentar a sua participação no custeio. O que não se pode permitir é tributação sobre base não imponible 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,

7 MARTINS, Ives Gandra. Os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais: Curso de Direito Tributário. 5. ed. Belém: Cejup, 1997. 2. v. p. 105-106.

8 A alteração recente fixou assim para o Regime Próprio de Previdência Social: Art. 167. [...] XII – na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;

9 Constituição da República de 1988: “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.”

do art. 201, todos da CRFB/88, já transcritos. [...] Não foi por outra razão que a jurisprudência se estruturou na natureza da verba e não na existência de previsão legal para a sua exclusão, com o fim de fixar a não incidência das contribuições, o que afasta a tese da taxatividade das exclusões. À guisa de conclusão, e seguindo a pena do professor Ricardo Lobo Torres, Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, v. 4, Renovar, Rio de Janeiro, 2007, p. 557, o princípio estrutural da solidariedade, que veio a substituir a solidariedade de grupo, desloca o fundamento das contribuições sociais do princípio do custo-benefício, que lhe é adequado, para o da capacidade contributiva, que seria típico dos impostos, justificando as distorções sistêmicas do regime das contribuições sociais no sistema constitucional brasileiro.

Nesse diapasão, ainda que o princípio da solidariedade seja pedra angular do sistema previdenciário dos servidores, não se pode, por força de interpretação sistemática do texto constitucional, esvaziar completamente de conteúdo o princípio contributivo, informado pelo princípio do custo-benefício, sob pena de mutilar-se o segundo pilar do regime de previdência pública, que possui como requisito legitimador um sinalagma mínimo, ainda que isso não importe em perfeita correlação e simetria entre o que se paga e o que se recebe.

Aplica-se, na espécie, o que preceituado pelo Supremo na ADI 790-4/DF:

(...) à regra segundo a qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado, ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, correspondente à relativa exigibilidade de causa eficiente para a majoração, sob pena de esta última discrepar do móvel que lhe é próprio, ligado ao equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, implicando, ai sim, um adicional sobre a renda do trabalhador. (ADIN 790-4/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1993, DJ 23/04/1993, p. 6918)

A perspectiva foi adotada no paradigmático julgamento da medida cautelar na ADI 2010, cuja ementa do acórdão registra o seguinte:

O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, S 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 [...] (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)

Logo, a contribuição previdenciária sem a devida retribuição/contraprestação, apenas reduz o valor/direito de propriedade dos servidores públicos federais (inciso XXII do artigo

5º da Constituição da República), levando ao confisco proibido pelo inciso IV do artigo 150 da Constituição da República:

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;

Não fosse suficiente cobrar a contribuição previdenciária sem que ocorra efetiva retribuição, apropriando-se de bem alheio que não pertence à tributação, em violação ao inciso IV do artigo 150 da Constituição da República, o confisco resta concretamente comprovado quando vislumbrada a “carga tributária global” (RE 448.432 AgR).

É que, conforme adiantado, a fixação de, no caso, até 19% de contribuição previdenciária (caso não sejam instituídas as contribuições extraordinárias ou ampliadas as bases de cálculo), somada aos 27,5% de Imposto de Renda, demonstra que até **46,5% dos seus rendimentos dos servidores públicos poderão ser consumidos por tributação**. Isso, adicionado à exação sobre o consumo, demonstra que **a carga tributária global suportada poderá devorar mais da metade da remuneração**.

Não se trata de fixar a alíquota efetiva (média) de incidência, porque ao retratar as faixas remuneratórias destinatárias de contribuições progressivas (em patamares nunca praticados), a Constituição institui imunidade parcial ou por escala (assim como a lei ordinária institui isenção sob mesma metodologia); em outras palavras: cada faixa remuneratória, que atrai a incidência de alíquotas de 14%, 14,5%, 16,5% e 19% representa uma unidade avaliativa do confisco. Na parte situada sob a incidência de 14% não é admitida a incidência de 19%, portanto a progressividade não é amenizada pelo conceito de alíquota média ou efetiva.

Daí que, por não haver benefício previdenciário, tampouco qualquer outro retorno social, é preocupante a possibilidade de se aumentar “extraordinariamente” os valores da contribuição a pretexto de equacionar as contas, pois isso viola a garantia constitucional implícita da previsibilidade tributária, corolário da segurança jurídica e da proteção da confiança. Além disso, para a aferição das alíquotas previdenciárias em um regime contributivo, o princípio da graduação pela capacidade (próprio dos impostos) não é razão para aumento, especialmente quando o somatório dos valores descontados é mais que suficiente para o sustento da sobrevivência do aposentado.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, é de ser rechaçado o abuso do *direito de legislar* quando notado o excessivo prejuízo ao contribuinte:

[...] Não posso desconhecer – especialmente neste momento em que se amplia o espaço do dissenso e se intensificam, em função de uma norma tão claramente hostil a valores constitucionais básicos, as relações de antagonismo entre o Fisco e os indivíduos – que os princípios constitucionais tributários, sobre representarem importante conquista política-jurídica dos contribuintes, constituem expressão fundamental dos direitos outorgados, pelo ordenamento positivo, aos sujeitos passivos das obrigações fiscais. Desde que existem para impor limitações ao poder de tributar, esses postulados têm por destinatário exclusivo o poder estatal, que se submete, quaisquer que sejam os contribuintes, à imperatividade de

suas restrições. A reconhecer-se como legítimo o procedimento da União Federal de ampliar, a cada vez, pelo exercício concreto do poder de reforma da Carta Política, as hipóteses derogatórias dessa fundamental garantia tributária, chegar-se-á, em algum momento, ao ponto de nulificá-la inteiramente, suprimindo, por completo, essa importante conquista jurídica que integra, como um dos seus elementos mais relevantes, o próprio estatuto constitucional dos contribuintes. (Voto do Min. Celso de Melo na ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 15/12/1993, DJ 18/03/1994)

É nesse contexto que a doutrina trata da previsibilidade como uma das limitações ao poder de tributar:

No Direito Tributário, a proteção da confiança legítima é uma implícita limitação constitucional ao poder de tributar. A Administração Tributária é parte diferenciada da relação obrigacional, tendo em vista que tem a prerrogativa de constituir o crédito que vai exigir, administrativa ou judicialmente. Tal prerrogativa deixa a parte credora numa posição de vantagem em relação à devedora. Para equilibrar a relação que, apesar de ser uma relação obrigacional ex lege, não deixa de ser um vínculo obrigacional, a Constituição já delimita e direciona a atuação da Administração Tributária, através dos princípios expressos como limitações constitucionais ao poder de tributar. A confiança seria mais uma dessas limitações constitucionais, cuja proteção se torna imperiosa quando a legalidade, a irretroatividade e a anterioridade não são suficientes para garantir a previsibilidade para o contribuinte.<sup>10</sup>

Portanto, considerando a falta de razoabilidade imediata (14% a 19% de contribuição) e potencial (possibilidade de aumento extraordinário desse percentual) dessa majoração, deve-se seguir a já consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

É cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o STF examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da CF. Hipótese que versa o exame de diploma legislativo (Lei 8.846/1994, art. 3º e seu parágrafo único) que instituiu multa fiscal de 300%. A proibição constitucional do confisco em matéria tributária – ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento, pelo contribuinte, de suas obrigações tributárias – 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 necessidades vitais básicas. O poder público, especialmente em sede de tributação (mesmo tratando-se da definição do quantum pertinente ao valor das multas fiscais), não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade que se qualifica como

<sup>10</sup> Fonseca, T. S. (2011). A Afirmação da Previsibilidade no Direito Tributário. Dissertação. Mestrado em Direito Público. UFMG. P. 71

verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. (ADI 1.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17/06/1998, DJ de 24/11/2006)

Nessa situação, imprescindível a declaração de inconstitucionalidade incidental da majoração das alíquotas, para evitar a instituição de tributos para fins confiscatórios e garantir o direito de propriedade dos substituídos.

#### 4.2 - Violação ao artigo 40 da Constituição: ausência de estudo atuarial

As violações demonstradas no tópico anterior evidenciam que não há causa eficiente para o aumento das alíquotas previdenciárias do Regime Próprio, seja real ou demonstrada. A caracterização contributiva do benefício, se exaurida em adequado cálculo atuarial, afasta a suposta necessidade de mudança para os substituídos.

Os artigos 40 e 201 da Constituição exigem que o RPPS e o RGPS observem critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Sob essa premissa, qualquer alteração constitucional na definição de alíquotas, assim como na instituição da progressividade, exige a demonstração de razão suficiente e ordenada a uma finalidade (exclusivamente, custeio dos benefícios).

Ao RPPS, a exigência atuarial foi repetida pelo artigo 1º da Lei 9.717, de 1998. A justificativa da PEC 6, de 2019, que deu origem à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não apresenta o estudo necessário, limitando-se a preconceitos e dados genéricos. Para tal estudo, exige-se “avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios”.<sup>11</sup>

Não se trata de mera orientação para a gestão administrativa. **O estudo atuarial é requisito formal para a regularidade material das condições previdenciárias em qualquer regime**, em especial quando objeto de alteração constitucional. Isso não ocorre ao acaso, pois há uma relação de vinculação que permeia os institutos do regime.

Ao não instruir a PEC 6/2019 – vício que contamina a emenda aprovada desde a origem - com o suporte atuarial próprio, que apontasse para a necessidade de redução de benefícios com aumento de alíquotas, pautado em análises de longo prazo com receita e despesa historicamente consolidadas e hermeticamente inseridas no cálculo atuarial, **o Poder Executivo apresentou proposta constitucionalmente inválida**, com o que se manteve conivente o Poder Legislativo.

Diante disso e considerando que a justificativa da PEC 6/2019, que deu origem à emenda constitucional impugnada, explicitou a motivação do envio da proposta em bases inconstitucionais, entre elas a de pretenso “combate ao privilégio” e mais tributação como solução para a “desigualdade social”, é evidente que o critério de equilíbrio atuarial não foi apresentado.

A garantia desse equilíbrio se concretiza mediante a realização de estudos atuariais, que projetam, mediante a eleição de hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, as receitas que serão arrecadadas a longo prazo e os correspondentes compromissos financeiros do regime, conforme reza o artigo 5º da Portaria MPS nº 464/201826 (documento anexado), tudo a ser ratificado em parecer atuarial.

<sup>11</sup> STF. ADIN 790-4/DF. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. 26 de fevereiro de 1993. DJ 23.04.1993. p. 6918.

É com base nesse estudo atuarial, dada a fixação, por lei, da base de cálculo para o desconto das contribuições, que são estipuladas as alíquotas dos trabalhadores e dos empregadores, entre outros requisitos e critérios previdenciários.

Apenas como exemplo, note-se que a manifestação elaborada por consultores atuariais no documento anexo (Manifestação Atuarial MA/SITRAEMG/0216), a respeito dos elementos que compuseram o envio da Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, à Câmara dos Deputados, constata o mesmo tipo de ausência de análise atuarial específica que se percebe na justificativa da PEC 6/2019.

A referida manifestação, após análise de dados presentes na proposta ou disponibilizados em documentos oficiais do Poder Executivo, atesta que:

- 1) não restou comprovado o equilíbrio financeiro e atuarial da PEC 287/2016, exigido constitucionalmente; 2) a realização dos estudos atuariais é competência privativa dos atuários; 3) sem publicação dos resultados quantitativos, a reforma da previdência mostra apenas um governo com uma opinião.

Assim, considerando-se que a Previdência do país se constitui patrimônio público intangível, considerando-se que nenhum benefício previdenciário poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total<sup>12</sup>, é de se concluir que nenhum benefício previdenciário poderá ter as suas regras de elegibilidade e forma de cálculo agravadas em desfavor dos segurados do RPPS sem base adequadamente certificada de desequilíbrio atuarial e, ao mesmo tempo, fundamentação razoável para a proposição de gravames, como o aumento progressivo de alíquotas para os substituídos.

Não ocorrendo a adequada demonstração atuarial na justificativa da emenda, houve violação aos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988.

Assim, para garantir a observância dos critérios de equilíbrio financeiro e atuarial, é necessário que sejam apresentados os cálculos atuariais, entendidos como estudos que analisam a situação futura da previdência, além das medidas que podem ser tomadas para manter o equilíbrio financeiro nesse interregno, que comprovem a necessidade da implementação de novas alíquotas tão excessivas e confiscatórias.

Quanto a matéria, o Supremo Tribunal Federal, na Suspensão Liminar nº 684-MC, ponderou que, ao se subordinar aos princípios constitucionais tributários, a majoração da alíquota deve necessariamente vir acompanhada de cálculo atuarial minucioso:

“Decisão: Trata-se de pedido de suspensão da liminar concedida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos autos da ADI 70051297778, proposta pela União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública contra a LCe 13.757/2011 e 13.758/2011. O acórdão atacado recebeu a seguinte ementa:  
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT www.farag.com.br COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº. 13.757-2011 (ART. 10-A E**

<sup>12</sup> Art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

ART. 14) E Nº. 13.758-2011 (ART. 10-A E ART. 15). PREVIDÊNCIA PÚBLICA. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO. REGIME FINANCEIRO DE REPARTIÇÃO SIMPLES E REGIME FINANCEIRO DE CAPITALIZAÇÃO. MEDIDA LIMINAR. SUPENSÃO DA APLICAÇÃO IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS.

**A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário** e em especial aos princípios da correlação (art. 195, §5º, da CF), da finalidade (art. 149,

§1º, da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF). Por se subordinar a tais princípios constitucionais, **a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial.** (...)

(SL 684 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) JOAQUIM BARBOSA, julgado em 03/04/2013, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 08/04/2013 PUBLIC 09/04/2013)”.  
 (...) Os cálculos atuariais existentes nos autos, no entanto, a par de intempestivos, porquanto elaborados após a edição e sanção das leis complementares inquinadas, aparentemente trazem severas inconsistências que, em princípio, retiram a legitimação da majoração da alíquota da contribuição previdenciária no Estado. (...)

(SL 684 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) JOAQUIM BARBOSA, julgado em 03/04/2013, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 08/04/2013 PUBLIC 09/04/2013)”.  
 Assim, a apresentação dos cálculos durante o processo já não é válida para sanar o vício.

Assim, a apresentação dos cálculos durante o processo já não é válida para sanar o vício.

Como demonstração, seguem trechos extraídos da justificativa da PEC 06/2019 em que vários possíveis dados sobre a atual situação da previdência são apresentados, algumas inclusive sem a fonte dos dados, mas todos sem cálculo sobre o tamanho do suposto déficit:

[...] 46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. **O deficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão.** Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem deficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o deficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, **destaca-se o total do deficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do deficit atuarial total.** A

[...] 46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. **O deficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão.** Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem deficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o deficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, **destaca-se o total do deficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do deficit atuarial total.** A

[...] 46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. **O deficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão.** Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem deficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o deficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, **destaca-se o total do deficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do deficit atuarial total.** A

maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor (grifou-se).

(...)

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.

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

Como foi demonstrado, a PEC quer passar a falsa impressão do acerto dos números sobre o suposto déficit atuarial e impactos futuros utilizados em sua justificativa, porém, a metodologia sobre como se chegou a tais dados não foi apresentada, sendo que a mera justificativa de déficit não é suficiente para legitimar todas as medidas drásticas: a falta dos cálculos atuariais é insanável.

Para demonstrar a inconsistência dos dados apresentados, novos dados serão aqui expostos, extraídos de pesquisas de órgãos e instituições renomadas: dados da ANFIP; o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV); o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, dentre outras, pesquisas concordam que o RPPS não está incluso no cálculo referente ao déficit da previdência no contexto da Seguridade Social, já que, pelos artigos 195 e 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, o RPPS seria um sistema autônomo. Sendo assim, a Emenda 103 tratou de forma reducionista a complexidade do problema, vez que o próprio texto constitucional demanda a análise específica do RPPS separada do RGPS:

Inicialmente, cabe destacar que **os Regimes Previdenciários Próprios dos Servidores Públicos (RPPS) são distintos do Regime Geral de Previdência Social, não somente quanto às regras para acesso e concessão, mas também pela forma de custeio.** A Constituição Federal tem a clara resposta para essa lide interpretativa.

Componente do Título VIII, Capítulo II, o art. 194 aduz que “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”.



Ato contínuo e no mesmo capítulo, na seção III a Constituição Federal define, no art. 201, que “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 (...)”. Vale repetir: “será organizada sob a forma de regime geral”.

**Logo, Seguridade Social engloba, apenas e tão somente, a Previdência do regime geral (RGPS).**

(CPIPREV, p. 56-57)

O regime previdenciário dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente. Mesmo assim, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desses regimes. Mas, **para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88.**

(ANFIP, p. 96.)

A CPIPEC ainda aponta que o TCU considera que o desequilíbrio financeiro e atuarial é em grande parte pelo RGPS, cuja despesa aumentou em 55%, enquanto, para o RPPS, no mesmo período, aumentou apenas 19%:

A Corte de Contas afirma ainda que o agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas decorreu, em grande medida, do RGPS, cujas despesas aumentaram 55% entre 2007 e 2012, sem o proporcional crescimento de suas receitas, o que elevou sua necessidade de financiamento em 89%, entre 2007 e 2016. Note-se que há expressiva divergência entre os dados considerados pelo TCU no tocante às receitas líquidas do RGPS em 2016, que são inferiores em R\$ 10,2 bilhões de reais às registradas pelo Balanço Geral da União (p. 195).

Já no caso do RPPS da União e dos militares, as despesas cresceram menos (19% e 18% respectivamente) e suas necessidades de financiamento aumentaram 11% e 18% em termos reais. (p. 72-73)

Ambos apontam que o RGPS é o principal responsável pelo crescimento das necessidades de financiamento da Seguridade. Também concordam com o fato de que o RPPS e as pensões militares apresentam previsão de déficit futuro estável em relação ao PIB. (p. 138)

Além disso, as despesas do RPPS diminuíram em relação ao PIB, enquanto o RGPS obteve aumento:

**Alerta ainda o TCU, que o RGPS foi o único regime cujas despesas cresceram em relação ao PIB no período de 2007 a 2016, passando de 6,81% para 8,10%.**

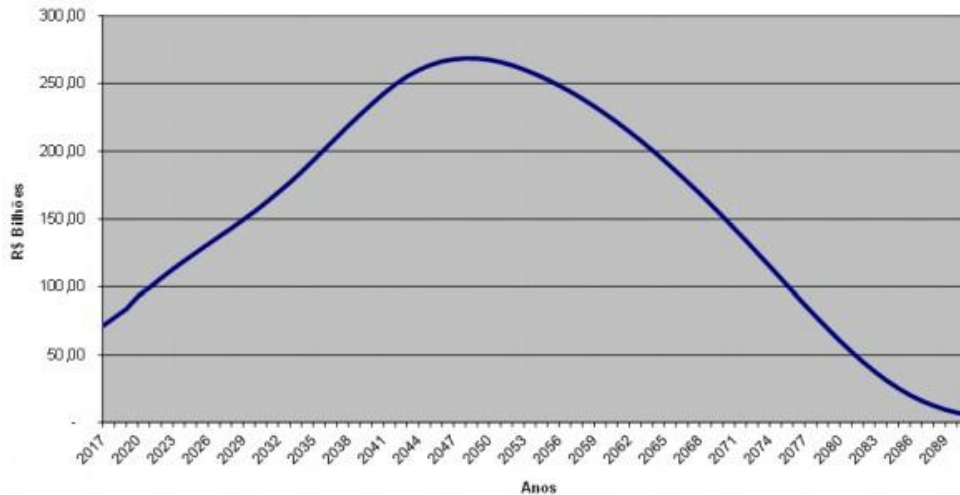
Esclarece que esse crescimento ocorreu após 2011, quando a despesa do RGPS chegou a representar 6,43% do PIB, e foi mais expressivo nos exercícios de 2015 e 2016, nos quais aumentou em 0,45 e 0,84 pontos percentuais do PIB, respectivamente.

O TCU afirma que tal ocorrência pode ser atribuída em parte ao forte período recessivo ocorrido no Brasil nos anos de 2015 e 2016, quando houve uma retração de 7,2% na economia. Isso porque, segundo o Tribunal, o RGPS é mais sensível às flutuações da economia, especialmente no que tange à clientela urbana, que afetam diretamente suas receitas e podem provocar aumento na demanda de alguns benefícios previdenciários.

**Quanto às despesas dos demais regimes, o Tribunal aponta que diminuíram em relação ao PIB no período analisado, em especial os gastos com o RPPS, que passaram de 1,28% para 1,11%.** Explica que, em parte, essa redução se deu pela segregação das 'outras despesas do RPPS' a partir de 2013. Conclui que, mesmo analisando as duas rubricas conjuntamente, tais despesas tiveram redução de 0,11% do PIB (p. 73).

### Gráfico 7 -Projeção Atuarial do Déficit Previdenciário da União - Servidores Civis

Em R\$ bilhões correntes

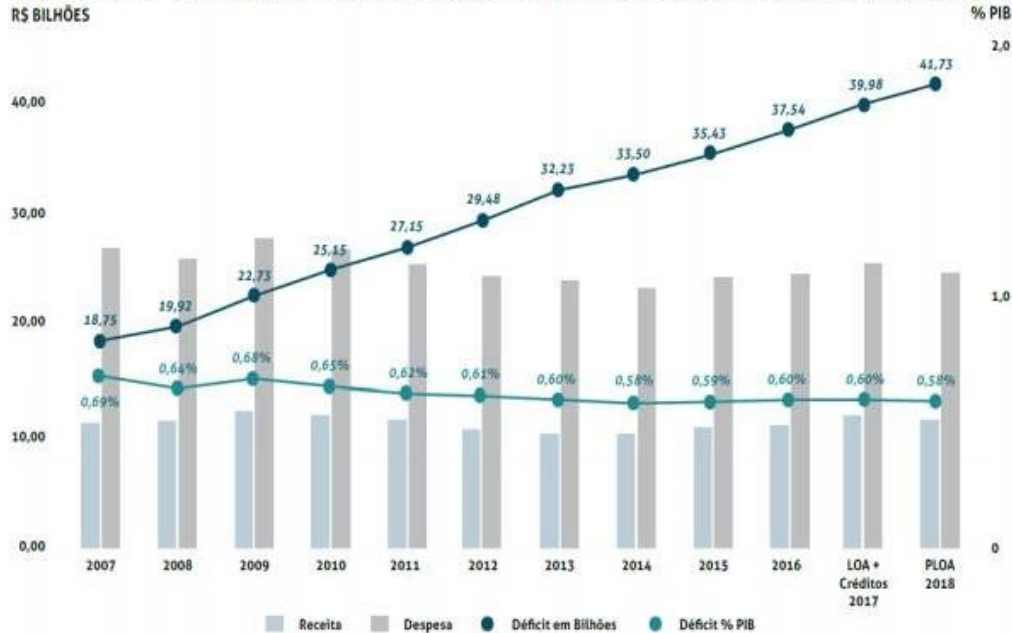


Fonte: extraído do Anexo IV.6 do PLOA 2018

O relatório do CIPREV também usa dados do PLOA de 2018, que demonstra que, em uma projeção do Poder Executivo, o déficit do RPPS cresceria até 2.048, sendo que, mesmo nesse período de ápice, o valor corresponderia a apenas 0,54% PIB e após isso diminuiria muito, sendo que, em 2090, esse valor chegaria a R\$ 7 bilhões:

Observa-se que, pela projeção do Poder Executivo, **o déficit do RPPS cresce em valores nominais até o ano de 2048, quanto atinge o valor de R\$ 268,58 bilhões.** No entanto, **apesar de ser expressivo como valor bruto, relativamente perde importância em relação ao PIB. Considerando um PIB estimado pelo Governo em 2048 de R\$ 48,99 trilhões<sup>12</sup>, o déficit previsto representaria 0,54% do PIB.**

Vale esclarecer que essa proporção em relação ao Produto Interno Bruto é inferior à observada no ano de 2017, quando atingiu 0,6%, bem como à estimada para o exercício de 2018, de 0,58%. Conforme ressalta o Poder Executivo na Mensagem que acompanha o PLOA 2018, o déficit projetado para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União para 2018 é de R\$ 41,73 bilhões, correspondendo a 0,58% do PIB previsto para o mesmo ano. Não obstante o déficit apresente trajetória nominal ascendente, o Governo reconhece que, como percentual do PIB, observa-se uma continuidade na tendência de redução, conforme se observa no gráfico a seguir, extraído da referida mensagem.

**Gráfico 8 -Evolução da Receita, Despesa e Déficit do RPPS (% PIB)**

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP).

Com isso, o relatório concluiu que o RPPS possui “déficit futuro estável em relação ao PIB” e que tende a diminuir, devido as Emendas Constitucionais anteriores

Conforme foi possível indicar com os dados acima listados, a base de cálculos do atual déficit parece ser muito menor do que o valor que foi apresentada como justificativa da Emenda 103. No entanto, não se está aqui a endossar o suposto déficit da previdência, mas sim problematizar os dados apresentados pelo Governo Federal como justificadores da medida inconstitucional, diante da insanável ausência do adequado estudo atuarial.

Assim, também pela falta de estudos atuarias adequados, faz-se necessário o afastamento das alíquotas progressivas de contribuição previdenciária.

### 4.3 - Da irredutibilidade remuneratória

Veja-se, que a irredutibilidade prevista no inciso XV do artigo 37 da Constituição Federal é uma importante garantia concedida aos servidores públicos, sem a qual não há que se falar em efetivação da carta de direitos fundamentais:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, 1998)

Assim, não obstante a taxaço sobre a renda ser ordinariamente admissível,

qualquer modificação tributária que implique em majoração da carga suportada pelos servidores públicos deve observar a necessária sincronia com a garantia de irredutibilidade de vencimentos a eles concedido. Isso leva à conclusão de que, em se tratando de contribuição previdenciária, a majoração que não implique em instituição ou melhoria de benefícios somente pode ser compreendida como redução inconstitucional dos seus subsídios, com violação direta à previsão do artigo 37, inciso VX.

A violação da irredutibilidade de vencimentos dos servidores é facilmente percebida nas justificativas da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019. Ao invés de justificar algum benefício, sob o discurso infundado da equidade e “combate ao privilégio”, alegou-se que os salários dos servidores deveriam suportar mais tributação como solução para a “desigualdade social”:

[...] 13. Esse projeto para uma nova previdência é estruturado em alguns pilares fundamentais: combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos brasileiros contribuindo para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações.

[...] 18. O terceiro pilar refere-se à equidade. A proposta ora submetida à Vossa Excelência altera tanto os regimes próprios como o regime geral de previdência social, mas busca tratar os desiguais de forma desigual, de acordo com suas especificidades. Ciente da desigualdade social que ainda permeia nossa sociedade, **buscou-se exigir maior contribuição daqueles que recebem mais.** Aqueles que ganham mais pagarão mais e aqueles que ganham menos pagarão menos. 19. Ainda em relação à equidade, a presente proposta busca incluir todos os brasileiros no esforço pela recuperação da previdência social. Assim, mesmo para categorias que hoje não estão tratadas no texto constitucional, como os militares das forças armadas, será promovida a apresentação de projetos de lei em separado, promovendo ajustes em seus sistemas.

[...] 108. Entende-se que um dos principais problemas que, atualmente, enfrentam os regimes próprios é a ausência de uma estrutura de financiamento mais adequada e em que haja uma melhor distribuição na imposição de ônus financeiros ao ente instituidor e contribuintes, de tal forma que a correção de rumos passa, necessariamente, por uma expansão das atuais fontes de custeio dos RPPS e pela redefinição das participações, nesse custeio, dos entes, segurados e pensionistas. A Emenda impõe a definição, para todos os regimes próprios, de critérios gerais de responsabilidade previdenciária e organização, contemplando além de modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, arrecadação de contribuições, aplicação e utilização dos recursos, concessão, manutenção e pagamento dos benefícios, fiscalização desses regimes pela União e sujeição aos órgãos de controle interno e externo, conforme será definido por lei complementar a ser prevista no § 1º do art. 40 da Constituição. Dessa forma, possibilitará que o Estado brasileiro possa garantir o pagamento dos benefícios devidos a esses trabalhadores, os servidores públicos, de forma isonômica aos demais, respeitadas as suas capacidades contributivas e a situação jurídica de seus vínculos com o ente federativo.

Em resumo: a partir de um preconceito, a razão legislativa dessa norma supõe erroneamente que os direitos garantidos a esses servidores são indevidos, supondo ainda que contribuem para o alegado déficit previdenciário e, portanto, devem suportar ônus maior nas medidas de recuperação.

Daí porque a isonomia invocada como justificativa teve o seu conteúdo jurídico invertido, pois **“a norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de *discrímen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados”**<sup>13</sup>.

É que a submissão dos servidores à alíquotas diferentes viola a imposição constitucional de um regime jurídico-previdenciário único; a tributação mais pesada dos que figuram nas faixas contributivas superiores deforma o escalonamento salarial, já que a exação progressiva não se coaduna com a exigência de que a diferença do efetivamente recebido entre uma e outra categoria seja “superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores”.

Ao passo em que a justificativa da norma tenha sido tratar “os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual” e respeitar “as suas capacidades contributivas e a situação jurídica de seus vínculos com o ente federativo”, apresentou números para impressionar o público sem a estimativa particularizada da situação dessas classes diante da previdência social:

[...] 46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. O déficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão. Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem déficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o déficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, destaca-se o total do déficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do déficit atuarial total. A maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

47. Fontes do desequilíbrio nos RPPS. A evidente situação de desequilíbrio atuarial dos RPPS é oriunda, em larga medida, da existência de regras que garantem benefícios de valores médios bastante elevados e de regras de aposentadorias especiais que possibilitam concessões antecipadas de benefícios, principalmente no caso dos RPPS dos Estados. Apesar dos recursos acumulados por esses regimes, o grau de cobertura dos compromissos ainda é incipiente e esses são, em sua maioria, ainda estruturados em regime de repartição, o que combinado ao modelo de benefício definido, cujas regras de elegibilidade atualmente estabelecidas na Constituição, ainda garantem reposição integral dos proventos com relação à fase ativa, dificultam o atingimento do seu equilíbrio atuarial.

---

<sup>13</sup> MELLO, C. A. B.; O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 47.

Assim, conclui-se que a abusiva majoração das suas alíquotas se dá apenas em razão de suas remunerações, **em contrariedade à limitação do poder de tributar tratado no inciso II do artigo 150 da Constituição, com intenção ilegítima de reduzir-lhes seus salários, o que causa efeitos diretos e perversos sobre irredutibilidade de vencimentos.**

Nessa linha, esse tratamento desigual também se destaca em razão de a norma afetar notadamente aqueles servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à instituição do Regime de Previdência Complementar, haja vista que a eles, desde que não optem pela adesão, não se aplica o limitador da contribuição equivalente ao teto do regime geral e, portanto, são afetados pela abusiva majoração das alíquotas (inciso V e seguintes do § 1º do artigo 11 da EC nº 103, de 2019).

## **5 - TUTELA PROVISÓRIA**

Em resumo, os requisitos exigidos pelo artigo 300 do Código de Processo Civil<sup>14</sup> estão presentes nesta demanda, pois os argumentos expostos evidenciam a probabilidade do direito, uma vez que os substituídos, tiveram instituído a contribuição extraordinária e as alíquotas progressivas, sem que as parcelas confiscatórias sequer tenham alguma contrapartida para os servidores e sem que fosse apresentado estudo atuarial próprio que confirmasse o déficit alegado.

Assim, para demonstrar a probabilidade do direito, a questão de mérito encontra respaldo na própria EC nº 103/2019, a qual por se subordinar aos princípios constitucionais, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial. Esse requisito não é mera orientação e sim um requisito forma que deveria ter sido apresentado no projeto, o que leva a um vício insanável.

Demonstra-se, também, o perigo de dano ao resultado útil do processo, pois o que se tem é o aumento substancial das alíquotas de contribuição previdenciária, fixadas entre 14% a 19%, incidentes sobre expressivo montante remuneratório dos substituídos sem a comprovação atuarial de que seus benefícios são a causa do alegado déficit previdenciário.

**Se não fosse suficiente, o perigo na demora é evidenciado pela iminência do início dos efeitos da norma em novembro de 2019 e efetivo primeiro desconto ocorrido em no mês de março de 2020.**

A partir disso, a falta de deferimento de medida cautelar resultará na insegurança jurídica e na dificuldade posterior de restituição dos excedentes contributivos; sob outro viés, a concessão liminar não a torna irreversível.

Registre-se que a concessão da tutela provisória não ocasionará quaisquer prejuízos irreparáveis para a União, uma vez que na remota hipótese de a demanda ser julgada improcedente, há a possibilidade de reversão integral da situação.

Além disso, a questão de fundo envolve matéria previdenciária, atraindo a incidência da Súmula 729 do Supremo Tribunal Federal, que afasta as restrições da Lei 9.494/97 (declarada constitucional na ADC-4) em causas dessa natureza, veja-se:

**Súmula 729 - A decisão na ADC-4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária.**

<sup>14</sup> Código de Processo Civil: “Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Posto isso, tem-se evidente a necessidade da concessão da tutela provisória “*in limine litis*” e “*inaudita altera partes*” para determinar que a União e UFOP suspendam os efeitos da norma, que começaram em novembro de 2019. Bem como, que seja reconhecido a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica reside nos argumentos de mérito que demonstram violação constitucional inadmissível, notadamente a vedação ao confisco, sem qualquer base atuarial.

## 6 – DOS PRECEDENTES JUDICIAIS

Em anexo a presente inicial, o Requerente colaciona duas decisões judiciais oriundas da Justiça Federal do Rio de Janeiro que em sede de tutela provisória suspenderam a cobrança das alíquotas previdenciárias majoradas pela Emenda Constitucional nº. 103/2019.

Neste sentido, tanto o Juiz da 11ª Vara, nos autos nº 5012245-85.2020.4.02.5101/RJ como o Juiz da 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro nos autos nº. 5018740-48.2020.4.02.5101/RJ concluíram pela necessidade de existência 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 para que seja possível a cobrança das alíquotas previstas na Emenda citada.

Também justificam a decisão provisória a evidente natureza confiscatória prevista na Emenda Constitucional nº. 103/2019, prática esta vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## 7 - DOS PEDIDOS

**Ante o exposto**, em favor dos servidores substituídos, pede:

(a) o deferimento da tutela provisória, *inaudita altera parte*, porque presentes os requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil, para suspender os efeitos dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, §§ 4º e 5º do artigo 9º e caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma; e determinar aos Réus que deixem de implementar, em favor dos substituídos, a progressividades das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a instituição da contribuição previdenciária extraordinária e ampliação da base contributiva;

(b) a citação dos Réus, na pessoa de seus representantes legais, para apresentar defesa;

(c) a procedência dos pedidos, para confirmar a tutela de urgência deferida e:

(c.1) **declarar**, em caráter incidental, a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, §§ 4º e 5º do artigo 9º e caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11;

(c.2) a partir do declarado, condenar os réus em:

(c.2.1) obrigação não fazer, para que se abstenha de efetuar a cobrança de contribuição previdenciária por alíquotas progressivas e extraordinárias, conforme previsto nos dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019;



(c.2.2) obrigação de pagar eventual passivo decorrente da cobrança das contribuições previdenciárias por alíquotas progressivas ou extraordinárias, conforme previsto nos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

(c.2.3) condenar a demandada ao pagamento das despesas judiciais e dos honorários de advogado, estes fixados com base no artigo 85 Código de Processo Civil;

(d) a produção de toda prova admitida, especialmente documental;

(e) a parte autora manifesta-se pela **dispensa** da realização de audiência de mediação ou conciliação, nos termos do inciso VII do artigo 319 do Código de Processo Civil

**Atribui-se à causa o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);**

Nesses termos,  
Pede deferimento.

Ponte Nova, 20 de abril de 2020.

**Guido de Mattos Coutinho**  
OAB/MG 119.565