

**Exma Sra. Ministra Presidente do Eg. Supremo Tribunal Federal**

A **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, **Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 00.536.110/0001-72, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça do Trabalho, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 602 a 608, Ed. Brasil XXI Business Center Park I, Brasília, DF, CEP.: 70.316-000, e a **Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 13.971.668/0001-28, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça Federal, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 1.305/1.311, Brasília/DF - CEP: 70.322-915, vêm, respeitosamente, por seu advogado, propor a presente

**Ação Direta de Inconstitucionalidade**

(CF, art. 102, I, a)

com

**pedido de medida cautelar**

(Lei n. 9.868/99, art. 10)

em face do artigo 37, da Medida Provisória n. 805, de 30/10/2017, que alterou o artigo 4º, incisos I e II, e o art. 5º, § único, da Lei n. 10.887/2004 (para introduzir uma alíquota desproporcional e desarrazoada de contribuição previdenciária, bem ainda de forma progressiva) e também do art. 40 da mesma Medida Provisória n. 805 (que revogou o artigo 4º, I e II e o art. 6º da Lei n. 10.887/2004), assim como do inciso IX, do art. 1º, da Lei n. 11.482, de 31/5/2007, com a redação dada pela Lei n. 13.149, de 21/7/2015 (que fixou a alíquota de 27,5% de imposto de renda), nos termos e pelos motivos que passa a expor.

**I – A questão em debate: foi instituída alíquota de contribuição previdenciária progressiva e fixada uma delas em percentual tão elevado que, somada a alíquota máxima do imposto de renda, alcançará 41,5% da remuneração do servidor**

Visa a presente ação impugnar os artigos 37, da MP n. 805, de 30/10/2017, que alterou o artigo 4º, incisos I e II, e o art. 5º, § único, da Lei n. 10.887/2004, para introduzir uma nova alíquota de contribuição previdenciária (14%), bem ainda de forma progressiva (além da alíquota de 11%), e o art. 40, da mesma MP 805, que revogou os dispositivos até então vigentes do artigo 4º, I e II e o art. 6º da Lei n. 10.887/2004.

Com efeito, a referida MP instituiu uma progressividade para incidência da contribuição previdenciária ao fixar 2 alíquotas: (a) uma de 11% sobre a parcela da base de cálculo da contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS e (b) outra de 14% sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios da RGPS.

Não é só. A elevação de 11% para 14% da alíquota de contribuição previdenciária (que não pode ser vista apenas como elevação em 3 pontos percentuais, mas sim como elevação de exatos 27,27% da contribuição até então existente), há de ser considerada como violadora dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Afinal, o servidor público passará a recolher para o Imposto de Renda -- aqueles que recebem acima de R\$ 4.664,68, de acordo com o inciso IX do art. 1º, da Lei n. 11.482/2007 -- e para a Previdência Social 41,5% dos seus rendimentos, para não receber praticamente nada do Estado em contrapartida e não ter assegurada uma previdência digna, ultrapassando de forma manifesta a sua capacidade contributiva.

Como é o somatório da tributação incidente sobre a remuneração do servidor público, decorrente da incidência do Imposto de Renda e da Contribuição Previdenciária, que torna a carga insuportável, compreendem as autoras que se torna necessária a impugnação das duas incidências, uma vez que a configuração da hipótese de confisco não decorre da incidência isolada de cada qual, mas sim da soma das duas, que ultrapassa o limite do razoável da capacidade contributiva do servidor.

E aí caberá a essa eg. Corte, diante da existência dessa carga tributária desproporcional e arbitrária, configuradora da hipótese do confisco, acolher um dos pedidos alternativos: (a) ou declarar a inconstitucionalidade da alíquota de 14% da contribuição previdenciária recém instituída, para restabelecer a alíquota de 11% (b) ou declarar a inconstitucionalidade da alíquota mais elevada do imposto de renda, de 27,5% (fazendo subsistir como alíquota máxima a de 22,5%).

O que não é possível é a subsistência das duas, concomitantemente, porque o servidor estará contribuindo com inacreditáveis 41,5% dos seus rendimentos para o Estado.

## **II – A legitimação das autoras, a pertinência temática e o interesse de agir para impugnar lei que alcança todos os serviços públicos e igualmente a magistratura da União**

Como esclarecido no capítulo antecedente, impugna a presente ADI normas introduzidas pela MP n. 805 que, por majorar a alíquota da contribuição previdenciária de 11% para 14% e ao assim fazê-lo, estabelecer uma progressividade, alcançou os servidores públicos federais e, portanto, todos os magistrados vinculados à União e também os vinculados aos Estados (estes, por força da norma do art. 149, § 1º, da CF, que estabelece como alíquota mínima para os Estados a alíquota fixada pela União).

Viram-se as autoras, ainda, na obrigação de impugnar a alíquota mais elevada do Imposto de Renda (de 27,5%) vigente há mais tempo, porque, se se mostrar necessária e constitucional a elevação da alíquota da Contribuição Previdenciária para 14%, não poderá essa conviver validamente com a alíquota de 27,5% do Imposto de Renda.

Tratando-se de normas que alcançam indistintamente os servidores públicos federais e, portanto, também a magistratura, tem essa Corte reconhecido a legitimação das várias classes de servidores, de âmbito nacional, que venham a impugnar a norma.

Nesses casos aplica-se o entendimento sufragado na Questão de Ordem na ADI n. 1282, quando o em. Ministro Sepúlveda Pertence assinalou que a pertinência temática **não depende de que a categoria respectiva seja o único segmento social compreendido no âmbito normativo do diploma impugnado, podendo ser um deles**:

*EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: idoneidade do objeto: decreto não regulamentar. Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição. II. Ação direta de inconstitucionalidade: pertinência temática. 1. **A pertinência temática, requisito implícito da legitimação das entidades de classe para a ação direta de inconstitucionalidade, não depende de que a categoria respectiva seja o único segmento social compreendido no âmbito normativo do diploma impugnado.** 2. **Há pertinência temática** entre a finalidade institucional da CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - e o decreto questionado, que fixa limites à remuneração dos empregados das empresas estatais de determinado Estado, entre os quais é notório haver industriários. III. Ação direta de inconstitucionalidade: identidade do objeto com a de outra anteriormente proposta: apensação. (ADI-QO 1282, Rel: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29/11/2002)*

Nesse precedente, admitiu-se a pertinência temática da CNTI para impugnar um decreto que alcançava MINIMAMENTE empregados de empresas estatais, que tinham em seus quadros profissionais qualificados como “industriários”. Já seria o bastante para aceitar a legitimação da entidade de classe dos industriários.

É o que ocorre no caso sob exame, porém, em maior extensão, porque as normas impugnadas, a despeito de alcançarem a totalidade dos servidores públicos federais (e também estaduais), alcançam, igualmente, os membros da magistratura federal e estadual, o que autoriza **o ajuizamento de ADI por entidades de classe** de âmbito nacional dos magistrados. Não é demais lembrar os inúmeros precedentes desse eg. STF reconhecendo a legitimação da AMB para **impugnar normas que alcançam TAMBÉM todos os servidores públicos**.

Na ADI n. 3138 a AMB impugnou o art. 149, § 1º, da CF, alterado pela EC n. 41/03, como se pode ver do relatório do acórdão:

*“1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, **ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, em 13.2.2004, na qual se questiona a validade constitucional do art. 1º da Emenda Constitucional n. 41/2003, na parte em que incluiu o § 1º no art. 149 da Constituição da República, por pretensa contrariedade aos arts. 24, § 1º, 25, § 1º, e 60, § 4º, inc. I, da Constituição da República.*

*Eis o teor da norma impugnada: “Art. 149. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União”.*

A norma constitucional impugnada alcançava todos os servidores públicos federais e nem por isso esse eg. STF recusou a legitimação da AMB. Veja-se a ementa:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003). 1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos **servidores titulares de cargos efetivos na União**) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial. 2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro. 3. Ação julgada improcedente. (ADI 3138, Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 13-02-2012)*

Na ADI n. 2.158 a AMB impugnou Lei Estadual que submetia os inativos e pensionistas à contribuição previdenciária antes mesmo da alteração ocorrida pela EC n. 41/03. Era, portanto, uma ação que impugnava norma que alcançava todos os servidores do Estado do Paraná inativos e pensionistas. Esse eg. STF considerou a AMB legitimada para ação, tanto no julgamento da medida cautelar, como no julgamento final de mérito, como se pode ver das ementas:

*EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. **AMB. Lei nº 12.398/98-Paraná.** Decreto estadual nº 721/99. Edição da EC nº 41/03. Substancial alteração do parâmetro de controle. Não ocorrência de prejuízo. Superação da jurisprudência da Corte acerca da matéria. Contribuição dos inativos. Inconstitucionalidade sob a EC nº 20/98. Precedentes. 1. Em nosso ordenamento jurídico, **não se admite a figura da constitucionalidade superveniente.** Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação. 2. A jurisdição constitucional brasileira não deve deixar às instâncias ordinárias a solução de problemas que podem, de maneira mais eficiente, eficaz e segura, ser resolvidos em sede de controle concentrado de normas. 3. A Lei estadual nº 12.398/98, que **criou a contribuição dos inativos no Estado do Paraná, por ser inconstitucional ao tempo de sua edição, não poderia ser convalidada pela Emenda Constitucional nº 41/03.** E, se a norma não foi convalidada, isso significa que a sua inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor, alterados que foram pela Emenda Constitucional nº 41/03. Superada a preliminar de prejudicialidade da ação, fixando o entendimento de, analisada a situação concreta, não se assentar o prejuízo das ações em curso, para evitar situações em que uma lei que nasceu claramente inconstitucional volte a produzir, em tese, seus efeitos, uma vez revogada as medidas cautelares concedidas já há dez anos. 4. No mérito, é **pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que é inconstitucional a incidência, sob a égide da EC nº 20/98, de contribuição previdenciária sobre os proventos dos servidores públicos inativos e dos pensionistas, como previu a Lei nº 12.398/98, do Estado do Paraná (cf. ADI nº 2.010/DF-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 12/4/02; e RE nº 408.824/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 25/4/08).** (...) 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 2158, Relator: Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 16-12-2010)*

**ADI 2158 / PR – PARANÁ**REQTE.: **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB**

REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

**EMENTA:** I. **Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade e pensões de servidores públicos** (L. est. 12.398/98, do Paraná): densa plausibilidade da argüição da sua inconstitucionalidade, sob a EC 20/98, já afirmada pelo Tribunal (ADnMC 2.010, 29.9.99). 1. Reservado para outra oportunidade o exame mais detido de outros argumentos, é inequívoca, ao menos, a plausibilidade da argüição de inconstitucionalidade da norma local questionada, derivada da combinação, na redação da EC 20/98, do novo art. 40, § 12, com o art. 195, II, da Constituição Federal, e reforçada pela análise do processo legislativo da recente reforma previdenciária, no qual reiteradamente derrotada, na Câmara dos Deputados, a proposta de sujeição de aposentados e pensionistas do setor público à contribuição previdenciária. 2. O art. 195, § 4º, parece não legitimar a instituição de contribuições sociais sobre fontes que a Constituição mesma tornara imunes à incidência delas; de qualquer sorte, se o autorizasse, no mínimo, sua criação só se poderia fazer por lei complementar. 3. Aplica-se aos Estados e Municípios a afirmação da plausibilidade da argüição questionada: análise e evolução do problema. 4. Precedentes. (ADI 2158 MC, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 01-09-2000)

Na ADI n. 1425, a AMB impugnou Lei Estadual que vinculava a contribuição social mensal ao número de salários-mínimos percebidos quer pelo “segurado” quer pelos “pensionistas” deste último, e não apenas de magistrados. Era, portanto, uma ação que impugnava norma que alcançava todos os servidores do Estado de Pernambuco. Esse eg. STF considerou a AMB legitimada para ação, tanto no julgamento da medida cautelar, como no julgamento final de mérito, como se pode ver das ementas:

**CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E DO ESTADO - EQÜIDADE - VARIACÃO DE ALÍQUOTAS - CONTRIBUIÇÃO DE PENSIONISTAS - LIMINAR.** Na dicção da ilustrada maioria, exsurge a falta de relevância do pedido formulado e do risco de manter-se com plena eficácia os dispositivos de regência quando verificada gradação percentual concernente à contribuição social e descompasso quanto à **participação de contribuintes-beneficiários** e o Estado, bem como a **obrigatoriedade de pensionistas contribuírem**. Ressalva de entendimento do relator, em face de não se ter o deslocamento da redação do acórdão. (ADI 1425 MC, Relator: Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 26-02-1999)

**ADI 1425 MC / PE - PERNAMBUCO**REQTE. : **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB**

REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

REQDO. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**SALÁRIO MÍNIMO - VINCULAÇÃO PROIBIDA - PREVIDÊNCIA - CONTRIBUIÇÃO.** A razão de ser da parte final do inciso IV do artigo 7º da Carta Federal - "...vedada a vinculação para qualquer fim;" - é evitar que interesses estranhos aos versados na norma constitucional venham a ter influência na fixação do valor mínimo a ser observado. Inconstitucionalidade de dispositivo de lei local (Lei nº 11.327/96, do Estado de Pernambuco) no que viabilizada gradação de alíquotas, relativas a contribuição social, a partir de faixas remuneratórias previstas em número de salários-mínimos. (ADI 1425, Relator: Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 26-03-1999)

ADI 1425 / PE – PERNAMBUCO

**REQTE. : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB**

REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

REQDO. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

E não apenas a AMB, como igualmente a Confederação que congrega os membros do Ministério Público em âmbito nacional (CONAMP), também tem sido admitida como legitimada para impugnar normas que alcançam todos os servidores públicos.

Na ADI n. 3104 a CONAMP impugnou o art. 2º e a expressão 8º do art. 10, ambos da EC n. 41/03, que alcançou todos os servidores públicos e não apenas membros do MP. E mesmo assim esse STF conheceu da ação e apreciou o seu mérito. Veja-se:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º' DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os **servidores públicos** que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003. 4. Os **servidores públicos**, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3104, Relator: Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe-139 09-11-2007)*

ADI 3104 / DF - DISTRITO FEDERAL

**REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

E na ADI n. 3105 a CONAMP impugnou a alteração do texto constitucional introduzido pela EC n. 41/03 para permitir a incidência da contribuição previdenciária sobre os inativos e pensionistas, que alcançou a todos os servidores públicos e não apenas membros do MP. E mesmo assim esse eg. STF conheceu da ação e apreciou o seu mérito como se pode ver da ementa:

*EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. **Seguridade social. Servidor público.** Vencimentos. **Proventos de aposentadoria e pensões.** Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. (...) (ADI 3105, Rel: Min. Ellen Gracie, Rel. p/Acórdão: Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 18-02-2005)*

**ADI 3105 / DF - DISTRITO FEDERAL**

**REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**

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

Nesses casos, tanto a AMB como a CONAMP impugnaram normas que alcançavam a integralidade dos servidores públicos e, por isso mesmo, TAMBÉM alcançava os membros das respectivas classes da magistratura e do Ministério Público.

Essa Corte não formulou qualquer óbice ao conhecimento dessas ADIs, obviamente, porque INEXISTE alguma entidade de classe CAPAZ de representar a INTEGRALIDADE de todos os servidores públicos, porque esses estão constituídos em diversas classes.

\* \* \*

No caso, a legitimidade ativa das autoras decorre do art. 103, IX, da CF, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

As autoras representam, em âmbito nacional, a classe dos magistrados brasileiros de forma ampla (AMB), dos magistrados trabalhistas (Anamatra) e dos magistrados federais (AJUFE).

É certa, também, a pertinência temática entre o objeto da ação e os fins sociais das autoras, até porque os seus associados são magistrados e a majoração da alíquota da previdência social alcançará a todos.

Está claro, finalmente, o interesse de agir, diante da adequação da presente ação, na medida em que se mostra necessário afastar a incidência da alíquota inconstitucional (quer da contribuição social, quer do imposto de renda) sobre os subsídios, proventos e pensões dos membros da magistratura em atividade ou inativos, assim como dos seus dependentes.

Resta evidente, ainda, que a pretensão deduzida na presente ação vincula-se à defesa dos direitos da classe dos magistrados.

Especialmente quanto a 2ª e 3ª autoras, caso não seja admitida a legitimação para figurarem como autoras, requerem desde logo que sejam autorizadas a permanecer no feito na qualidade de *amicus curiae*, tal como previsto no § 2º, do art. 7º, da Lei n. 9.688/99, ou mesmo no art. 138 do CPC/15.

**III – A Constituição Federal não autoriza alíquota progressiva para a Contribuição Previdenciária de servidor público. Inconstitucionalidade (CF, art. 150, VI) “chapada” diante da pacífica jurisprudência desse STF**

O exame da jurisprudência dessa Corte sugere que ela teria, no passado, admitido a constitucionalidade de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária dos servidores públicos.

Referem-se as autoras às ADIs 790 e 1135, em face das quais vários REs e AREs fizeram referência a um suposto acolhimento da tese de validade da alíquota progressiva para a contribuição previdenciária. Veja-se um RE:

*E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SERVIDOR PÚBLICO – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTAS INSTITUÍDAS PELA LEI Nº 8.688/93 E PELA MP Nº 560/94 E REEDIÇÕES – CONSTITUCIONALIDADE (ADI 1.135/DF) – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL (CF, ART. 195, § 6º) – VIGÊNCIA DA MP Nº 560/94 E SUCESSIVAS REEDIÇÕES CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DO REFERIDO PRECEITO CONSTITUCIONAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.  
(RE 439834 AgR, Min. Celso de Mello, 2ª Tª DJe 29-06-2016)*

O exame dos respectivos acórdãos revela, no entanto, que em nenhuma delas houve pedido e decisão sobre tal matéria. Na ADI n. 1135, julgada em 13/8/1997, discutiu-se e deliberou-se apenas sobre a questão da observância do princípio da anterioridade da MP n. 560/94, porque o autor da ação não questionou a validade da progressividade da alíquota. Veja-se:

*EMENTA: Previdência Social: contribuição social do servidor público: restabelecimento do sistema de alíquotas progressivas pela MProv. 560, de 26.7.94, e suas sucessivas reedições, com vigência retroativa a 1.7.94 quando cessara à da L. 8.688/93, que inicialmente havia instituído: violação, no ponto, pela MProv. 560/94 e suas reedições, da regra de anterioridade mitigada do art. 195, § 6º, da Constituição; conseqüente inconstitucionalidade da mencionada regra de vigência que, dada a solução de continuidade ocorrida, independe da existência ou não de majoração das alíquotas em relação àquelas fixadas na lei cuja vigência já se exaurira.  
(ADI 1135, Min. Carlos Velloso, Relator p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 05-12-1997)*

Já quanto a ADI n. 790, impugnou-se norma contida na lei ordinária (o § 1º, do art. 231, do Estatuto do Servidor Público, já revogado pela Lei n. 9.783/99) que não fixava, desde logo, alíquota progressiva, mas apenas autorizava a fixação dessa por meio de outra lei, como se pode ver do seu texto:

*Lei n. 8.112/90:*

*Art. 231. O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.*

*§ 1º **A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei.***

Foi diante desse dispositivo legal que, apesar de ter sido suspenso no julgamento da medida cautelar, veio essa eg. Corte deixar de considera-lo inconstitucional quando do julgamento de mérito da ação, porque não estava fixando alíquota alguma:

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

*(ADI 790, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1993, DJ 23-04-1993 PP-06918 EMENT VOL-01700-01 PP-00077 RTJ VOL-00147-03 PP-00921)*

Isso está claro no voto proferido pelo relator, Ministro Marco Aurélio:

*"Preceitua o citado parágrafo que "a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei". Em um primeiro plano, constata-se que o texto não é explícito relativamente à forma da diferenciação nele contemplada, ou seja, junte-se à remuneração do servidor sem especificar, em si, o fator percentual. Destarte, considerado o trecho atacado -- e o exame da harmonia do ato normativo com a lei básica federal faz-se unicamente pelo cotejo de ambos -- não se pode cogitar de inconstitucionalidade.*

Em realidade S.Exa chegou a criticar a norma, afirmando que “previsão obstaculizadora da fixação em valor absoluto único” seria um desprezo à remuneração --- mas a considerou sem eficácia normativa passível de glosa, pela nulidade inconstitucional, porque haveria ainda de ser fixada em lei a alíquota diferenciada, como se pode ver do trecho final do voto:

“Já sob o ângulo da eficácia do ato normativo, depreende-se da parte final do preceito a submissão alei. **A contribuição do servidor, diferenciada, é certo – previsão obstaculizadora da fixação em valor absoluto único, em verdadeiro desprezo à remuneração** -- “será fixada em lei”.

Pois bem. A regra contida no § 1º do art. 231 da Lei n. 8.112/90 foi revogada pela Lei n. 9.783/99 que, essa sim, estabeleceu diretamente alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores, como se pode ver dos artigos 1º e 2º:

**Art. 1º** *A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão. ([Vide Lei nº 10.887, de 2004](#)) [Vide ADIN 2010, de 1999](#)*

*Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento, excluídas:*

*I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal;*

*I - as diárias; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))*

*II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;*

*III - a indenização de transporte;*

*IV - o salário-família.*

*Art. 1º-A ([Vide Medida Provisória nº 167, de 2004](#))*

**Art. 2º** *A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais: [Vide ADIN 2010, de 1999](#) ([Revogado pela Lei 9.988, de 2000](#))*

*I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); ([Revogado pela Lei 9.988, de 2000](#))*

*II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). ([Revogado pela Lei 9.988, de 2000](#))*

*Parágrafo único. Os adicionais de que trata o caput têm caráter temporário, vigorando até 31 de dezembro de 2002. ([Revogado pela Lei 9.988, de 2000](#)) [Vide ADIN 2010, de 1999](#)*

**Art. 3º** *Não incidirá contribuição sobre a parcela de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) do provento ou pensão dos que forem servidores inativos ou pensionistas. ([Vide Medida Provisória nº 167, de 2004](#)) [Vide ADIN 2010, de 1999](#)*

*Parágrafo único. Será de R\$ 3.000,00 (três mil reais) o valor da parcela de que trata o caput, quando se tratar de servidor inativo ou pensionista com mais de setenta anos de idade ou de servidor aposentado por motivo de invalidez. [Vide ADIN 2010, de 1999](#)*

E como se pode ver do texto legal -- tal como divulgado pelo Palácio do Planalto (com a indicação de que estão revogados pela Lei n. 10.887/2004) -- **há a informação dos dispositivos que foram atacados pela ADI n. 2010, de 1999, julgada procedente por esse STF.**

E há a informação de que especialmente o art. 2º da Lei n. 9.783/99 (que contemplava a progressividade da alíquota da contribuição previdenciária) já havia sido revogado pelo art. 7º da Lei n. 9.988, de 19/7/2000, cujo texto convém reproduzir:

*Art. 7º **Revoga-se o art. 2º da Lei n. 9.783, de 28 de janeiro de 1999.***

*Parágrafo único. **O produto da arrecadação dos adicionais acrescidos à contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, a que aludia o artigo mencionado no caput, será restituído aos servidores e aos pensionistas que tenham sofrido desconto em folha dos respectivos valores.***

Com efeito, essa Corte veio a enfrentar o tema da inconstitucionalidade de alíquota progressiva da contribuição previdenciária dos servidores públicos, de forma direta, no julgamento da ADI n. 2010 e da ADC n. 8, quando então declarou a inconstitucionalidade da referida alíquota progressiva, sob o fundamento de que a Constituição Federal não autorizava essa progressividade (e continua não autorizando).

De acordo com o entendimento que prevaleceu, a progressividade dos tributos tem de estar autorizada no texto constitucional, para que a legislação ordinária possa prevê-la. Veja-se a ementa da ADI n. 2010 e ADC n. 8:

**E M E N T A: SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - LEI Nº 9.783/99 - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 40, CAPUT, E RESPECTIVO § 12, C/C O ART. 195, II, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 20/98) - ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS - ESCALA DE PROGRESSIVIDADE DOS ADICIONAIS TEMPORÁRIOS (ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO QUE VEDA A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA (CF, ART. 150, IV) E DE DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL INERENTE À CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. (...)**

*A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao*

custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Precedentes. (...)

**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. Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - inexistente espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição. Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC nº 20/98. A inovação do quadro normativo resultante da promulgação da EC nº 20/98 - que introduziu, na Carta Política, a regra consubstanciada no art. 195, § 9º (contribuição patronal) - parece tornar insuscetível de invocação o precedente firmado na ADI nº 790-DF (RTJ 147/921). (...)

A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL POSSUI DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICA. - A contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo (RTJ 143/684), como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade social, em função de específica destinação constitucional. 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, Relato): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12-04-2002)

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL COMO PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO CONHECIDA. - (...)

A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Precedentes. (...)

. **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. Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - inexistente espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição. Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC 20/98. A inovação do quadro normativo resultante da promulgação da EC 20/98 - que introduziu, na Carta Política, a regra consubstanciada no art. 195, § 9º (contribuição patronal) - parece tornar insuscetível de invocação o precedente firmado na ADI 790/DF (RTJ 147/921). (...)

(ADC 8 MC, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04-04-2003)

Conforme afirmado pelo Ministro Celso de Mello, *“tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - **inexiste espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição.** Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC nº 20/98”*

A leitura do voto do eminente Ministro é relevante para o fim de demonstrar que não há previsão no texto constitucional de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária dos servidores públicos:

*“Vê-se, desse modo, que esta Corte já admitiu a possibilidade constitucional da instituição de alíquotas progressivas em tema de contribuição para a seguridade social.*

*É verdade, porém, que essas decisões foram proferidas antes da promulgação da EC 20/98 que introduziu, no art. 195, § 9º, da Carta Política, regra que, embora admitindo “alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas”, para efeito de custeio da seguridade social, vinculou-as, de um lado, às contribuições sociais devidas pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada (CF, art. 195, I), e, de outro, estabeleceu que seriam fixadas “em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra”, num quadro normativo absolutamente inaplicável à Administração Pública e aos servidores estatais.*

*Essa modificação do texto constitucional, precisamente por importar em sensível inovação do quadro normativo, assume relevo indiscutível, circunstância esta que impõe detida reflexão sobre o argumento de inconstitucionalidade invocado contra a validade jurídica do art. 2º da Lei 9.783/99.*

*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 n. 9.783/99 vulneraria o art. 150, IV,*

*da Constituição, que veda, ao Poder Público, a utilização do tributo com efeito de confisco.*

*O Senhor Presidente da República, autor da presente ação declaratória, para afastar o alegado efeito confiscatório, assim argumentou (...):*

*(...)*

*Não obstante as ponderações feitas, entendo que possui inquestionável relevo jurídico a arguição de que as alíquotas progressivas instituídas pelo art. 2º da Lei n. 9.783/99 – especialmente porque agravadas pelos 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.*

*Impõe-se considerar, neste ponto, a alegação deduzida por aqueles – como os autores da ADI 2.016/DF - que impugnam esse específico aspecto da questão:*

*“A nítida noção de confisco, no caso, emerge, também, do valro da exação. Por sua indistigável natureza de tributação adicional da renda ela deve ser somada aos imposto de renda pessoa física. Verifica-se então que, na maioria dos casos, nada menos que entre 31% a 41% do valro da remuneração serão descontados. Para isso, bastará que o servidor tenha remuneração superior a R\$ 3.500,00, e já sofrerá redução em seu valor bruto para cerca de R\$ 2.400,00. Caso sua renda bruta seja de mais de R\$ 5.300,00, sua remuneração líquida será reduzida para R\$ 3.780,00, ou seja, perderá 36% de sua renda. Caso perceba o teto da remuneração previsto na Emenda Constitucional n. 19/98 – R\$ 12.700,00 -- sua remuneração sofrerá um decréscimo de 41%, restando-lhe o líquido de R\$ 7.435,00. (...)*

*Sustenta-se, por isso mesmo, que o art. 2º da Lei n. 9.783/99, ao estabelecer a cláusula de progressividade das alíquotas pertinentes à contribuição para a seguridade social, incidiu na vedação a que se refere o art. 150, IV, da Constituição, que impede o Poder Público de utilizar tributos – quaisquer tributos, como o são as contribuições em causa – com efeito confiscatório.*

*É por tal razão que se impugnou, naqueles processos, a validade jurídico-constitucional da Lei n. 9.783/99, sustentando-se a ocorrência, no caso, de verdadeiro confisco dos rendimentos dos servidores públicos contribuintes.*

*É irrecusável, a meu juízo, como precedentemente assinalei, a plausibilidade jurídica da tese que extrai, dos argumentos expostos, a ocorrência do efeito confiscatório proibido pelo texto constitucional.*

*(...)*

*Como observei anteriormente, não há uma definição constitucional de confisco em matéria tributária. Trata-se, na realidade, de um conceito aberto, a ser formulado pelo juiz, com apoio em seu prudente critério, quando chamado a resolver os conflitos entre o Poder Público e os contribuintes.*

*A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão estatal de que possa resultar, no campo da fiscalidade -- trata-se de tributos não-vinculados ou cuide-se de tributos vinculados --, a injusta apropriação, total ou parcial, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes.”*

Realmente, somente nas hipóteses mencionadas por S.Exa. a Constituição Federal autorizou a progressividade dos tributos, como se pode ver dos dispositivos indicados:

**Art. 153.** *Compete à União instituir impostos sobre:*

*(...)*

*III - renda e proventos de qualquer natureza;*

*(...)*

*VI - propriedade territorial rural;*

*(...)*

*§ 2º O imposto previsto no inciso III:*

*I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade **e da progressividade**, na forma da lei;*

*(...)*

*§ 4º O imposto previsto **no inciso VI** do caput:*

*I - **será progressivo** e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;*

**Art. 156.** *Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

*I - propriedade predial e territorial urbana;*

*(...)*

*§ 1º **Sem prejuízo da progressividade** no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:*

*I – **ser progressivo em razão do valor do imóvel**; e ;*

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana **progressivo no tempo**;

**Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - **do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:**

(...)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo **poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas**, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

A consequência jurídica da instituição de uma alíquota progressiva da contribuição previdenciária, sem autorização constitucional, é a configuração da ofensa ao princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, conforme previsto no art. 150, IV, da CF:

*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;

Afinal, estará ocorrendo a injusta apropriação pelo Estado dos rendimentos ou patrimônio dos contribuintes, porque vedada a instituição de tributo de natureza progressiva sem autorização da Constituição Federal.

Diante desse quadro normativo constitucional e do julgamento da ADI n. 2010 e ADC n. 8, a jurisprudência desse Corte pacificou, como se pode ver dos seguintes precedentes:

**EMENTA** 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: Min. Dias Toffoli, 1ª Ta, DJe 12-11-2012)

**EMENTA: AGRADO 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 581500 AgR, Relator: Min. Ayres Britto, 2ª Tª, DJe 16-05-2011)

**EMENTA : AGRADO REGIMENTAL EM AGRADO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE.** AGRADO 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 676442 AgR, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Tª, DJe 16-11-2010)

**EMENTA: Contribuição previdenciária sobre vencimentos de servidores em atividade: acórdão recorrido que decidiu pela inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas, na linha do entendimento firmado pelo plenário da Corte, no julgamento da ADI MC 2.010, Celso de Mello, DJ 12/4/2002, quando se deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 2º e seu parágrafo único, da L. 9.783/99, à vista "do 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.**

(RE 386098/MT AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 03/02/2004, DJ 27-02-2004 PP-00026 EMENT VOL-02141-07 PP-01358)

Volte-se, agora, para o caso sob exame, a fim de verificar se o art. 4º, incisos I e II, da Lei n. 10.887/2004, com a redação dada pelo artigo 37 da MP n. 805, instituiu alíquota progressiva de contribuição previdenciária para os servidores:

**Art. 4º. A Contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas:**

**I – onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPs; e**

**II – quatorze por cento sobre a parcela de base da contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.**

Como se pode ver dos incisos I e II, estabeleceu a MP duas alíquotas que deverão incidir em faixas determinadas da remuneração do servidor público, assim como o artigo 2º da Lei n. 9.783/99 havia estabelecido três alíquotas mediante a criação de 2 alíquotas adicionais.

Então, há progressividade de alíquotas, ainda que mediante a fixação de apenas 2 faixas de remuneração para incidência das mesmas.

\* \* \*

É importante **verificar, ainda, se teria havido alteração do parâmetro constitucional relevante** para a questão pertinente à vedação da instituição de progressividade da contribuição previdenciária dos servidores públicos após o julgamento da ADI n. 2010, porque houve a promulgação de três emendas constitucionais promovendo alterações no art. 40 da CF.

Aliás, deu-se inicialmente a própria revogação de parte das normas impugnadas pela ADI 2010, que foi objeto de pronunciamento dessa Corte em junho de 2002 para assentar a prejudicialidade “parcial” da ação, apenas quanto a questão da alíquota progressiva, porque revogada expressamente pela Lei n. 9.988/00:

*E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DERROGAÇÃO DO ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99, RESULTANTE DA SUPERVENIENTE EDIÇÃO DA LEI Nº 9.988/2000 - EXTINÇÃO ANÔMALA, NESSE PONTO, DO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - QUESTÃO DE ORDEM QUE SE RESOLVE NO SENTIDO DA PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA. - A superveniente revogação - total (abrogação) ou parcial (derrogação) - do ato estatal impugnado em sede de fiscalização normativa abstrata faz instaurar, ante a decorrente perda de objeto, situação de prejudicialidade, total ou parcial, da ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da existência, ou não, de efeitos residuais concretos que possam ter sido gerados pela aplicação do diploma legislativo questionado. Precedentes. (ADI 2010 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2002, DJ 28-03-2003 PP-00062 EMENT VOL-02104-01 PP-00184)*

Posteriormente, com a promulgação da EC n. 41/03, que passou a prever a contribuição previdenciária em face dos servidores inativos e pensionistas, veio a ADI 2010 a ser julgada definitivamente prejudicada, em decisão singular do Ministro relator proferida em março de 2004:

**DECISÃO:** *Trata-se de ação direta, que, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face da Lei nº 9.783/99, busca, em essência, o reconhecimento da inconstitucionalidade da contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos inativos e dos pensionistas, além da declaração de invalidade jurídico-constitucional das alíquotas progressivas referentes à contribuição previdenciária devida tanto por inativos e pensionistas, quanto por servidores em atividade.*

O **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao apreciar** o pedido de medida cautelar formulado pelo autor da presente ação direta, **deferiu**, por unanimidade de votos, a suspensão da eficácia das expressões “**e inativo, e dos pensionistas**” e “**do provento ou da pensão**”, constantes do “caput” do art. 1º da Lei nº 9.783/99, tendo suspenso, **também** por votação unânime, o art. 3º e respectivo parágrafo, desse **mesmo** diploma legislativo, **sustando**, ainda, por maioria de votos, a eficácia do art. 2º e parágrafo único da já mencionada Lei nº 9.783/99.

Essa decisão plenária, **relativamente** às questões postas em destaque, **acha-se** consubstanciada em acórdão **assim** ementado (fls. 436 e 438):

(...)

**Em momento posterior** à instauração **deste** processo de controle normativo abstrato e à ocorrência do julgamento plenário do pedido de medida cautelar, **sobreveio a Lei nº 9.988/2000**, que, em seu art. 7º, **expressamente revogou** “o art. 2º da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999”, **circunstância** esta que ensejou o **reconhecimento**, pelo Supremo Tribunal Federal, e **nos termos** de questão de ordem por mim suscitada, **da prejudicialidade parcial** da **presente** ação direta (**acórdão** publicado no **DJU** de 28/03/2003).

**Verifico** que se registra, **agora**, a superveniência **de um outro** fato juridicamente relevante, **apto** a provocar, na espécie, a **prejudicialidade integral** desta ação direta.

**Refiro-me** ao advento, em 19/12/2003, **da EC nº 41/2003**, que, **ao dispor** sobre a reforma previdenciária, **alterou**, de maneira substancial, **a norma de parâmetro**, que, invocada como paradigma de confronto, **qualificava-se**, no contexto normativo **então** em exame, como fundamento central e subordinante da situação de litigiosidade constitucional **submetida** à apreciação desta Corte Suprema.

A **superveniência** da EC nº 41/2003, por representar **ruptura de paradigma** – bastante, por si mesma, para gerar, no plano formal, **significativas** conseqüências de ordem jurídica – **impõe** algumas reflexões prévias em torno dos fins a que se destina o processo de fiscalização normativa abstrata, **tal como delineado** em nosso sistema jurídico.

(...)

**É por tal razão** que, em havendo a revogação superveniente (**ou a modificação substancial**) da norma de confronto, **não mais se justificará** a tramitação da ação direta, que, **anteriormente** ajuizada, fundava-se na **suposta** violação do parâmetro constitucional cujo texto **veio** a ser suprimido **ou**, como no caso, substancialmente alterado.

(...)

**O argumento de inconstitucionalidade** exposto pelo autor da presente ação direta apóia-se, **fundamentalmente**, na alegação de que o diploma legislativo ora questionado **teria** transgredido a regra inscrita no art. 40, “caput”, da Constituição Federal (na redação **anterior** à promulgação da EC nº 41/2003), cujo texto **vedaria** – tal como sustentado pelo autor e reconhecido, em sede de medida cautelar, pelo Supremo Tribunal Federal – a instituição (e cobrança) de contribuição previdenciária **sobre** proventos e pensões.

**Ocorre**, no entanto, que a **superveniência** da EC nº 41/2003 **importou em substancial reformulação** da cláusula de parâmetro invocada pelo autor, eis que, em decorrência da referida alteração constitucional, a Carta Política, **agora**, ao assegurar “regime de previdência de caráter contributivo e solidário”, **determina** que o custeio do **novo** sistema dar-se-á “mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e **inativos** e **dos pensionistas...**” (CF, art. 40, “caput”, **na redação** dada pela EC nº 41/2003).

**O fato irrecusável**, no caso ora em exame, é um só: **houve**, na espécie, **efetiva mudança no paradigma de confronto**, apta, por si só, a gerar situação caracterizadora **de total prejudicialidade** da **presente** ação direta.

(...)

**Sendo assim**, tendo presentes as razões expostas, e **considerando**, ainda, a existência, no caso, de precedente específico (**ADI 2.197/RJ**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), **firmado** em hipótese **idêntica** à destes autos, julgo **extinto** este processo de controle abstrato de constitucionalidade, em virtude da **perda superveniente** de seu objeto.

Naquele momento, no entanto, como já estava prejudicada a ADI quanto a matéria da progressividade da alíquota, não haveria mais esse STF de se pronunciar sobre o tema em julgamento de mérito.

Relevante, então, proceder-se ao exame do art. 40 da CF, com as alterações promovidas pelas referidas 3 emendas constitucionais posteriores ao julgamento da ADI n. 2010, a saber, a EC n. 41/2003, 47/2005 e 88/2015, que foram as únicas que promoveram alterações no art. 40 após as ECs n. 19 e 20/1998. Veja-se como ficou o texto constitucional:

*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. ([“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#))*

*§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#))*

*I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#))*

*II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015](#))*

*III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:*

*a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*

*b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))*

*§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))*

*§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#))*

*§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

*I - portadores de deficiência;*

*II - que exerçam atividades de risco;*

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: [\(“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata

este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 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.** [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade **fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição** previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

§ 21. **A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.** [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

A leitura do art. 40 e de seus parágrafos da CF, revela que as ÚNICAS exceções para cobrança diferenciada da contribuição previdenciária, se fez presente no § 18 (redação dada pela EC n. 41) e no § 21 (redação dada pela EC n. 47).

No § 18 a EC n. 41/03 estabeleceu uma imunidade para a incidência da contribuição previdenciária sobre determinava faixa de valor dos proventos e pensões, ao ser fixado que a contribuição somente incidiria sobre o valor que superasse o limite máximo estabelecido para o RGPS.

No § 21 a EC n. 47/05 estabeleceu que a contribuição prevista no § 18, quanto ao beneficiário que fosse portador de doença incapacitante, somente incidiria sobre o valor da pensão ou proventos que superasse o dobro do limite máximo estabelecido para o RGPS.

Quanto a primeira, esse STF teve a oportunidade de se pronunciar no julgamento das ADIs n. 3128 e 3105:

*EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. **3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II).** Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. **Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda.** (ADI 3128 e 3105, Relato: Min. Ellen Gracie, Relator p/ Acórdão: Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005)*

Esse eg. STF considerou que havia inconstitucionalidade do tratamento discriminatório dado entre servidores e pensionistas da União em face dos servidores e pensionistas dos Estados, do DF e dos Municípios, porque estabelecida base de cálculo diferenciada para incidir a alíquota da contribuição previdenciária.

Assinalou, porém, válida a incidência da alíquota apenas sobre a parcela dos proventos e pensões que superassem o valor do limite máximo para os benefícios do regime geral da previdência social, tal como previsto no § 18, inserido pela própria EC n. 41, ao art. 40 da CF:

§ 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.

Não haveria, aí, progressividade de alíquota (de 0% até o valor máximo dos benefícios do RGPS e 11% sobre o valor que excedesse aquele), mas sim IMUNIDADE conferida pela própria CF para as aposentadorias e pensões do RGPS extensível ao RPPS:

*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:*

*(...)*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, **não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201***

Imunidade essa, à incidência da contribuição previdenciária sobre proventos e pensões até o limite máximo dos benefícios do RGPS, que, aliás, foi observada pela Medida Provisória n. 805, como se pode ver do seu artigo 5º:

*Art. 5º. **Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, contribuirão com alíquota de quatorze por cento, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.***

*Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS quando o beneficiário, na forma da lei, **for portador de doença incapacitante.**” (NR)*

De qualquer sorte, haveria aí uma única exceção, para não incidência de contribuição previdenciária, prevista no texto constitucional, que não pode ser tida como hipótese de autorização de fixação de alíquota progressiva, mas sim como de imunidade para não incidência da contribuição até o valor referido.

O que se pode depreender, assim, é que **a inconstitucionalidade das alíquotas progressivas** instituídas pela MP 805 **é tão flagrante que se pode dizer tratar-se de inconstitucionalidade “chapada”** -- termo utilizado na jurisprudência dessa Corte -- para qualificar atos legais ou normativos de evidente nulidade por vício de inconstitucionalidade, a justificar a concessão até mesmo da medida cautelar:

*EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: Confederação Nacional de Saúde: qualificação reconhecida, uma vez adaptados os seus estatutos ao molde legal das confederações sindicais; pertinência temática concorrente no caso, uma vez que a categoria econômica representada pela autora abrange entidades de fins não lucrativos, pois sua característica não é a ausência de atividade econômica, mas o fato de não destinarem os seus resultados positivos à distribuição de lucros. II. Imunidade tributária (CF, art. 150, VI, c, e 146, II): "instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei": delimitação dos âmbitos da matéria reservada, no ponto, à intermediação da lei complementar e da lei ordinária: análise, a partir daí, dos preceitos impugnados (L. 9.532/97, arts. 12 a 14): **cautelar parcialmente deferida**. 1. Conforme precedente no STF (RE 93.770, Muñoz, RTJ 102/304) e na linha da melhor doutrina, o que a Constituição remete à lei ordinária, no tocante à imunidade tributária considerada, é a fixação de normas sobre a constituição e o funcionamento da entidade educacional ou assistencial imune; não, o que diga respeito aos lindes da imunidade, que, quando susceptíveis de disciplina infraconstitucional, ficou reservado à lei complementar. 2. À luz desse critério distintivo, parece ficarem incólumes à eiva da inconstitucionalidade formal argüida os arts. 12 e §§ 2º (salvo a alínea f) e 3º, assim como o pará. único do art. 13; ao contrário, **é densa a plausibilidade da alegação de invalidez dos arts. 12, § 2º, f; 13, caput, e 14 e, finalmente, se afigura chapada a inconstitucionalidade não só formal mas também material do § 1º do art. 12, da lei questionada**. 3. Reserva à decisão definitiva de controvérsias acerca do conceito da entidade de assistência social, para o fim da declaração da imunidade discutida - como as relativas à exigência ou não da gratuidade dos serviços prestados ou à compreensão ou não das instituições beneficentes de clientela restritas e das organizações de previdência privada: matérias que, embora não suscitadas pela requerente, dizem com a validade do art. 12, caput, da L. 9.532/97 e, por isso, devem ser consideradas na decisão definitiva, mas cuja deliberação não é necessária à decisão cautelar da ação direta.  
(ADI 1802 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/1998, DJ 13-02-2004 PP-00010 EMENT VOL-02139-01 PP-00064)*

Daí a possibilidade de ser deferido pedido de liminar para suspender a eficácia, desde logo, tanto do artigo 4º, incisos I e II, da Lei n. 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP n 805/17.

**III – Proclamada a inconstitucionalidade da alíquota progressiva para os servidores em atividade, tornar-se-á necessário proclamar a inconstitucionalidade da alíquota de 14% incidente sobre proventos e pensões (art. 5º e § único da MP 805) sob pena de subsistir situação de ofensa ao princípio da isonomia e igualdade (CF, art. 150, II)**

Como visto do capítulo antecedente, a MP n. 805 introduziu uma alíquota progressiva, de 11% e de 14% para incidência da contribuição previdenciária dos servidores públicos nos incisos I e II, do art. 4º da Lei n. 10.887/2004, por força da alteração promovida pelo artigo 37 da MP n. 805:

*Art. 4º. A **Contribuição social do servidor público ativo** de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada **mediante a aplicação das seguintes alíquotas:***

*I – **onze por cento sobre a parcela** da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPs; e*

*II – **quatorze por cento sobre a parcela** de base da contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.*

Ocorre que, conforme igualmente demonstrado no capítulo antecedente, promoveu-se a ELEVação da alíquota incidente sobre os proventos e pensões dos aposentados e beneficiários, de 11% para 14%, observando a imunidade existente quanto a incidência da contribuição previdenciária até o limite máximo dos benefícios do RGPS.

É o que se vê no artigo 5º:

*Art. 5º. Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, **contribuirão com alíquota de quatorze por cento**, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.*

*Parágrafo único. A contribuição de que trata o **caput** incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.”*

Não houve, portanto, por parte da MP n. 805, a instituição de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária para incidir sobre os proventos e pensões dos inativos e beneficiários.

Para esses ocorreu apenas e tão somente a elevação da alíquota, de 11% para 14%, sobre o valor que excede o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, porque até esse limite eles possuem uma imunidade constitucional.

Ora, vindo essa eg. Corte a proclamar a inconstitucionalidade do art. 4º, I e II, da MP n. 805, no ponto em que instituiu uma progressividade da contribuição previdenciária, com as alíquotas de 11% e 14% para incidir sobre a remuneração dos servidores públicos em atividade, restará represtinada a lei anteriormente vigente, que estabelecia uma alíquota única de 11% aos servidores em atividade.

E aí surgirá uma situação de manifesta falta de isonomia ou de igualdade, porque os servidores em atividade voltarão a recolher 11% a título de contribuição previdenciária, enquanto os inativos estariam recolhendo 14% a título de contribuição previdenciária.

Resultaria, inegavelmente, uma situação e clara ofensa ao inciso II, do art. 150 da CF:

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

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;

Teria aplicação, assim, o entendimento anteriormente mencionado, acolhido por essa Corte no julgamento das ADIs n. 3128 e 3105, de que estaria ocorrendo o tratamento discriminatório, desta feita entre servidores em atividade e inativos, com ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é parte do princípio fundamental da igualdade.

A necessária proclamação de nulidade, por vício de inconstitucionalidade, do art. 4º, incisos I e II, levaria necessariamente à proclamação de nulidade, do art. 5º e parágrafo único, para que não subsistisse situação de manifesta desigualdade, com ofensa ao inciso II, do art. 150, da CF.

Nessa hipótese, estaria restabelecida a alíquota de 11% para todos servidores, quer os inativos, quer os em atividade.

Por essa razão, como decorrência lógica da suspensão da eficácia do artigo 4º, incisos I e II, da Lei n. 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP n 805/17, haverá igualmente de ser suspensa a eficácia do art. 5º e seu parágrafo único.

**IV – A alíquota de 14% para a contribuição previdenciária, acrescida da alíquota máxima de 27,5% do imposto de renda, configura hipótese de confisco (CF, art. 150, VI).  
Matéria objeto do ARE com Repercussão Geral n. 875.958**

Parece relevante às autoras sustentar ainda a inconstitucionalidade da alíquota de 14% da contribuição previdenciária, em si mesma, para a hipótese de não ser acolhida a tese de inconstitucionalidade da alíquota progressiva (ou mesmo para a hipótese de, no processo legislativo de conversão da MP em Lei, vir o Congresso a extinguir a progressividade e fixar alíquota única de 14%).

E aí é preciso lembrar a alteração promovida pela EC n. 41/2003, no parágrafo único do art. 149 da CF, que foi transformado em § 1º, no ponto em que estabeleceu que os Estados, o DF e os Municípios instituirão contribuição previdenciária aos servidores em alíquota que **NÃO SERÁ INFERIOR** à contribuição dos servidores da União:

*Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

**§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.**

Esse dispositivo foi impugnado pela Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio da ADI n. 3138, sob o fundamento de que o legislador constituinte, ao estabelecer que a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores da União seria a alíquota mínima dos servidores dos Estados e dos Municípios, estaria violando o pacto federativo (que haveria de permitir a fixação de alíquota própria pelos Estados e Municípios) e o próprio princípio contido no caput do art. 40, que determina a observância do equilíbrio atuarial do sistema.

Essa Corte entendeu rejeitar, por maioria, a pretensão da AMB. Veja-se:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003). 1. **A norma que fixa alíquota mínima** (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) **para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios** de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República **não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial**. 2. A **observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados**. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro. 3. Ação julgada improcedente. (ADI 3138, Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 13-02-2012)*

Dentre os votos que acompanharam a eminente relatora, pedem licença as autoras para destacar o do Ministro Gilmar Mendes, porque S.Exa chamou a atenção para o fato de que, diante da eventual fixação nos Estados ou Municípios, de alíquotas abusivas, cabível seria a impugnação por ofensa ao princípio da proporcionalidade:

*“É claro, o Ministro Ayres Britto formula com muita acuidade a possibilidade aqui de se verificarem abusos que são suscetíveis de controle. Eventualmente essa prática, a parte final, se houvesse uma maximização da alíquota que refletisse no âmbito estadual, isso seria duplamente controlável pelos próprios servidores, que poderiam contra ela se insurgir – nós já chegamos a dizer isso aqui, invocando o princípio da proporcionalidade – ou, ainda por parte dos servidores dos estados membros ou das próprias unidades federadas.*

*De modo que – a meu ver – pode ocorrer eventual abuso ? Sem dúvida nenhuma, mas não será um abuso insuscetível de controle. Em princípio, é de presumir que a alíquota aqui estará fixada dentro de padrões, de patamares razoáveis.”*

Foi o que ocorreu. Alguns Estados da Federação promoveram o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária de seus servidores, que foram impugnadas por servidores e/ou entidades de classe de servidores.

Em matéria publicada por uma associação de classe de s servidores do Estado do Paraná -- que as autoras se permitem utilizar como referência -- atualmente no Brasil os diversos Estados estariam contemplando as seguintes alíquotas:

MS – 11 %; PA – 11 %; **PI – 13 %, sendo 14 % em 2018**; **SC – 13 %, sendo 14 % em 2018**; RS – **14 %**; SE – **13 %**; AP – 11 %; ES – 11 %; PR – 11 %; PB – 11 %; RR – 11 %; AL – 11 %; TO – 11 %; RN – 11 %; MT – 11 %; **PE – 13,5 %**; **CE – 12 % (2017), 13 % (2018) e 14 % (2019)**; **BA – 12 %**; AM – 11 % (foi de 14% entre 1999 e 2001, quando foi revogado, para restabelecer 11%); **RO – 12,5 % (2017), 13,5 % (2018) e 14,5 % (2019)**.; SP – 11 %; RJ – 11 % (**aprovado 14 % para assim que os salários estiverem em dia**); MG – 11 %; **AC – 14 %**; DF – 11%; MA – 11 %; **GO – 14,25 %**

Tem-se notícia de ter havido questionamento nos Estados do Rio Grande do Sul e Goiás, cujas decisões favoráveis aos servidores, vieram a ser suspensas (em sede de pedido de contra-cautela de suspensão de liminar) pela Presidência desse eg. STF:

No caso do RS o TJRS julgou procedente a ADI n. 70045262581 restou assim ementada (decisão suspensa na SL n. 563):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS QUE DISPÕEM SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MILITARES E REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (LC 13.757 E 13.578). FIXAÇÃO DE ALÍQUOTA COM REDUTORES.*

*A igualdade tributária inscreve-se expressamente na Constituição e retrata um princípio geral constitucional tributário porque aplicável a todos os tributos (CF, art. 150, II). Decorre do princípio isonômico inerente ao regime democrático e à República (art. 5º, caput e inciso I). Essa igualdade tributária traduz-se em matéria de impostos, no chamado princípio da capacidade contributiva.*

*A Constituição Federal não autoriza a progressividade das alíquotas, realizando-se o princípio da capacidade contributiva. A adoção de alíquota única com variação de base de cálculo também caracteriza progressividade. Precedentes do STF.*

*A inconstitucionalidade do sistema de alíquotas distintas, escalonadas ou progressivas atinge o sistema como um todo, devendo o imposto ser calculado, não pela menor das alíquotas progressivas, mas na forma da legislação anterior.*

*AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

*(TJRS, Órgão Especial, ADI n. 70045262581, Desembargador Marco Aurelio Heinz, DJ. 15/5/2012)*

Ainda do RS o TJRS julgou procedente a ADI n. 7005129778, em decisão assim ementada (decisão suspensa na SL n. 684):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº. 13.757-2011 (ART. 10-A E 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. SUSPENSÃO 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. 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. Assim, presentes o fumus boni iuris da autora e o periculum in mora, afigura-se prudente o deferimento da medida liminar para o efeito de suspender a aplicação imediata do disposto nos artigos 10-A e 14, ambos da Lei Complementar nº. 13.757-2011, e nos artigos 10-A e 15, ambos da Lei Complementar nº. 13.758-2011 até o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, POR MAIORIA.*

*(TJRS, Órgão Especial, ADI 70051297778)*

Conforme assinalado na decisão da Presidência desse STF, o caso do RS envolveu, em 2011, a majoração da alíquota de 11% para 14%, julgada procedente pelo TJRS por ofender o princípio da isonomia, da capacidade contributiva, de sorte a configurar confisco.

No ano seguinte, 2012, outra lei foi editada para fixar a alíquota em 13,25% e aí o TJRS considerou que teria havido a violação ao princípio da observância do equilíbrio atuarial, uma vez que *“a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial”* e *“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.”*

Já no caso de GO a decisão restou com a seguinte ementa no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo TJGO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 100/2012. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DO ESTUDO ATUARIAL. JUSTIFICATIVA NA REDUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO (ARTS. 92 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EX NUNC. I - 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). E, por ser assim, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em cálculo atuarial, o que não foi observado no caso em comento ocorrendo aí o vício formal. II - Ademais, a exposição de motivos e os argumentos apresentados pelo Sr. Governador do Estado, que acompanharam o Projeto de Lei, abalam a norma legal, porquanto, além de ter deixado de observar os critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, ofendem os arts. 92 e 102, IV, da Constituição Estadual, uma vez que a alegação de redução do déficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção à seguridade social, tem caráter de confisco, o que é vedado constitucionalmente pelos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco. III - Sem causa suficiente e não observada a apresentação do cálculo atuarial para fins de vinculação da contribuição, não se justifica a majoração da alíquota de contribuição de seguridade social, uma vez que no regime de previdência de caráter contributivo e solidário, deve haver correlação entre custo e benefício, conforme já assentou o STF na ADI 8 MC/DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Corte Especial, ADI n. 201390924475, Rel. Desembargador Leobino Valente Chaves, DJ. 19/5/2014)

No entanto, tal decisão também foi suspensa pela Presidência desse STF, como se pode ver da decisão do então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa na SL 700 (DJe de 29/5/13).

Há, ainda, a situação do Estado do Amazonas, que chegou a instituir uma alíquota de 14% no ano de 1999, que teve a constitucionalidade questionada na ADI n. 2087 perante esse STF.

No julgamento da medida cautelar essa Corte examinou o tema da eventual violação ao princípio do confisco de forma superficial.

Recusou, naquele momento, suspender a alíquota, mas assim o fez assinalando que a motivação NÃO era ainda CONCLUSIVA sobre a vedação do art. 150, IV, da CF (tributo de efeito confiscatório) diante do fato incontroverso de que o somatório das alíquotas do imposto de renda e da contribuição previdenciária representaria a perda de 41,5% do rendimento do servidor.

A ementa do acórdão fez uma referência quase lacônica, como se não quisesse mesmo chamar a atenção para o fato de o STF ter negado, naquele momento, suspender a alíquota de 14%. Veja-se:

*EMENTA: I. Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade e pensões de servidores públicos (C. est. AM, arts. 142, IV, cf. EC est. 35/98): densa plausibilidade da arguição da sua inconstitucionalidade, sob a EC 20/98, já afirmada pelo Tribunal (ADnMC 1.010, 29.9.99). 1. O direito adquirido, quando seja o caso, pode ser oposto com êxito à incidência e à aplicação da norma superveniente à situações subjetivas já constituídas, mas nunca à alteração em abstrato do próprio regime anterior: por isso, sedimentada no STF a inadmissibilidade da ação direta para aferir da validade da lei posta em confronto com a garantia constitucional do direito adquirido, salvo quando a lei nova, ela mesma prescreva, sua aplicação a situações individuais anteriormente constituídas. 2. Reservado para outra oportunidade o exame mais detido de outros argumentos, é inequívoca, ao menos, a plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da norma local questionada, derivada da combinação, na redação da EC 20/98, do novo art. 40, § 12, com o art. 195, II, da Constituição Federal, e reforçada pela análise do processo legislativo da recente reforma previdenciária, no qual reiteradamente derrotada, na Câmara dos Deputados, a proposta de sujeição de aposentados e pensionistas do setor público à contribuição previdenciária. 3. O art. 195, § 4º, parece não legitimar a instituição de contribuições sociais sobre fontes que a Constituição mesma tornara imunes à incidência delas; de qualquer sorte, se o autorizasse, no mínimo, sua criação só se poderia fazer por lei complementar. 4. Aplica-se aos Estados e Municípios a afirmação da plausibilidade da arguição questionada: análise e evolução do problema. II. **Tributos de efeito confiscatório: considerações não conclusivas acerca do alcance da vedação do art. 150, IV, da Constituição.** III. Subsídios e vencimentos: (...). (ADI 2087 MC, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 19-09-2003)*

Já o voto do relator confirma essa afirmação contida na ementa, quando afastou a alegação de que a elevação da alíquota de contribuição previdenciária, para 14%, seria contrária ao art. 150, IV, da CF, porém, apenas naquele exame preliminar:

*“Ainda na L. est. 2543/99 e com relação à contribuição previdenciária, **impugna o requerente, como confiscatória e vedada pelo art. 150, IV, a elevação de sua alíquota, no art. 2º, a 14% incidente sobre a remuneração bruta e os proventos dos agentes políticos, dos magistrados, dos conselheiros do Tribunal de Contas e dos servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ativos, inativos e pensionistas.***

*Pelas razões aduzidas anteriormente, defiro a suspensão, no dispositivo, da alusão a proventos e a inativos e pensionistas.*

*No mais, **é verdade, não se pode negar que é elevada a alíquota de 14% sobre a remuneração de assalariados em geral, ainda frequentemente sujeita, num segundo tempo, à tributação sobre a renda.***

***Não me animo, contudo, neste primeiro exame,** a subscrever-lhe sem mais a irrogação da pecha de tributo de efeito confiscatório.*

*A vedação do tributo confiscatório é limitação generalizadamente aceita, ainda quando não consignada em norma proibitiva expressa dos textos constitucionais, porque resulta da necessidade de ponderada contenção do poder de tributar em favor da eficácia mínima de valores, direitos e garantias fundamentais da Carta Política: recordou-o Mizabel Derzi, em nota primorosa à obra prima de Baleeiro (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, 1977, p. 570).*

***Cuida-se, porém** - precisamente porque resultante de um delicado balanceamento de valores contrapostos de cada ordem constitucional positiva - **de um conceito indeterminado, insusceptível de precisa demarcação a priori e, sobretudo, de difícil aplicação prática.***

*Por isso mesmo - como ocorrera com Baleeiro, ao tempo da obra que anotou - **salvo a pragmática construção argentina, que arbitrou em 33% a taxa máxima admissível sobre ‘o produto normal da eficiente exploração do imóvel gravado’** (apud Baleeiro, ob.cit., p. 569) - em 1977, Mizabel Derzi ainda não pode colher precedentes judiciais, aqui ou alhures, da declaração de invalidade de um tributo, por confiscatório” (grifos nossos).*

Ocorre que essa eg. Corte não terá mais a oportunidade de julgar o mérito dessa questão na ADI n. 2087, porque o Estado do Amazonas revogou, 2 anos depois, o art. 20 da Lei n. 2543/99, o que levará inexoravelmente à perda de objeto no ponto.

Finalmente, é importante registrar que exatamente no caso de Goiás, diante da interposição de Recurso Extraordinário pelo Estado contra o acórdão do TJGO, veio essa Corte a reconhecer a repercussão geral, no julgamento virtual ocorrido no ARE n. 875.958:

EMENTA: Direito tributário e direito previdenciário. Recurso extraordinário. **Lei estadual que eleva as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores.** Alegação de inconstitucionalidade. Presença de repercussão geral. 1. Constitui questão constitucional **saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos**, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, **da vedação ao confisco e da razoabilidade**. 2. Repercussão geral reconhecida. (ARE 875958 RG, Relator: Min. Roberto Barroso, DJe 24-02-2017 )

Agora, com a instituição de alíquota de 14% para os servidores da União, a matéria será objeto de exame também perante a presente ADI, não podendo a decisão proferida pelo relator da Repercussão Geral -- de sobrestar o exame da matéria por outros Tribunais -- alcançar essa própria Corte.

Se é certo que a matéria haverá de ser apreciada, pelo menos em sede de cautelar, na presente ADI, antes do julgamento da referida Repercussão Geral, necessário se mostra demonstrar que uma tributação de 41,5% configura, sim, hipótese de confisco, porque e inegável o comprometimento da capacidade contributiva do servidor público.

Os juriconsultos reclamam a fixação de um limite para tornar efetivo o princípio:

*“No caso dos limites, nenhuma obrigação tributária poderá provocar efeitos que restrinjam excessivamente os direitos fundamentais de liberdade, de propriedade e de igualdade, sob pena de infringirem o postulado da proibição de excesso, decorrente do núcleo essencial inviolável de cada um desses direitos. A CF/88, para deixar claro esse limite implícito à ordem de direitos fundamentais, vedou, expressamente, a instituição de tributos com efeito de confisco (art. 150, IV). Embora não se possa, com exatidão, definir qual é o limite máximo da tributação, a existência propriamente dita do limite já funciona como fator de calculabilidade, porquanto estabelece um espectro máximo dentro do qual as obrigações tributárias poderão ser instituídas.”*

(ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 610/611. )

*“Não é fácil definir o que seja confisco, entendendo eu que sempre que a tributação agregada retire a capacidade de o contribuinte se sustentar e se desenvolver (ganhos para suas necessidades essenciais e ganhos superiores ao atendimento destas necessidades para reinvestimento ou desenvolvimento) estar-se-á perante o confisco.*

*Na minha especial maneira de ver o confisco, não posso examiná-lo a partir de cada tributo, mas da universalidade de toda a carga tributária incidente sobre um único contribuinte.*

*Se a soma dos diversos tributos incidentes representa carga que impeça o pagador de tributos de viver e se desenvolver, estar-se-á perante carga geral confiscatória, razão pela qual todo o sistema terá que ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão.*

*Há, pois, um tributo confiscatório e um sistema confiscatório decorrencial. A meu ver, a Constituição proibiu a ocorrência dos dois, como proteção ao cidadão.”*

(MARTINS, Ives Gandra. *O Sistema Tributário na Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 281/282)

Daí porque, a afirmação feita pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da cautelar da ADI n. 2087 -- que se cuida de um conceito indeterminado, insuscetível de precisa demarcação, a fixação da linha divisória entre a tributação válida e a inválida, diante da vedação ao confisco e da necessidade de serem fixadas alíquotas razoáveis e proporcionais -- está a merecer fixação por essa Corte.

Para as autoras e para os servidores públicos em geral a linha do razoável já teria sido ultrapassada diante do somatório da alíquota de 11% com a de 27,5% do imposto de renda, porque ninguém, em sã consciência, pode dizer que é razoável tal nível de tributação (38,5%).

O “copo já transbordou”, mas ninguém quer ver ou assumir o ônus de reconhecer esse fato.

Dir-se-á, contra os argumentos e fundamentos das autoras que é antiga a situação deficitária do sistema previdenciário, a justificar um aumento das alíquotas, sob pena de, ao final, o Estado não conseguir honrar as aposentadorias.

Isso já foi adiantado no julgamento da ADI n. 3138 -- quando a AMB impugnou a vedação aos Estados e Municípios fixarem alíquota inferior à fixada pela União -- tendo alguns dos membros da Corte lembrado a situação da Grécia, onde a “normatividade dos fatos” acabou por impor redução de salários, demissão de servidores públicos etc.:

Gilmar Mendes:

Quem acompanha neste momento o que se passa, por exemplo, em alguns países europeus, a situação da Grécia especificamente, em que está havendo redução de salários, demissão de servidores públicos, criação de banco de reserva, sabe que o limite do financeiramente possível existe, e ele se faz presente. E aí volto àquela frase, inclusive que eu cito, de Hesse, quando dizia da necessidade de que o próprio estado de necessidade se tivesse regulado: “É melhor que se regule juridicamente esse tipo de situação do que termos que aceitar a normatividade dos fatos”. Porque ele dizia de forma muito clara: “Necessidade não conhece princípio” (Not kennt kein Gebot).

Ricardo Lewandowski:

O Ministro Gilmar Mendes, a meu ver, fez uma menção muito a propósito: a crise financeira hoje que abala o mundo todo exige um equilíbrio fiscal, e o equilíbrio fiscal, nos Estados federados, só pode ser feito a partir de uma ação do governo central.

Ora, o que a sociedade brasileira tem observado nesses últimos anos é que os tributos recolhidos à União, aos Estados e aos Municípios são extremamente mal administrados, para não dizer dos desvios decorrentes de uma corrupção endêmica.

A capacidade contributiva dos cidadãos (aí incluídos os servidores), já exaurida, está servindo para alimentar um universo de ilegalidades. E aí, sem estancar a sangria da má administração, da má gestão e da corrupção, promove-se o aumento da tributação.

A “normatividade dos fatos” está a revelar exatamente isso: a necessidade de IMPEDIR o aumento de tributos ao Governo Federal. É diante da redução da arrecadação que ele haverá de dar solução às demandas necessárias do Estado e não mediante o aumento da arrecadação. O cofre precisa ter fundo, ser finito, porque, repita-se e insista-se, a incapacidade de gestão aliada à corrupção parece ser infinita.

Se já era inaceitável ao servidor público recolher 27,5% de Imposto de Renda e 11% de Contribuição Previdenciária, será INSUPORTÁVEL recolher mais 3% de Contribuição Previdenciária, para chegar ao patamar de 41,5% de tributação.

Admitem as autoras -- para poder argumentar -- que possa ser necessária ou justificável a ampliação da alíquota para 14% diante de alguns fatos incontroversos, como o do aumento da expectativa de vida dos brasileiros e da tendência a que a população mais velha aumente cada vez mais.

Aí, d.v., o que não poderá subsistir é a alíquota de 27,5% de Imposto de Renda, sobre a remuneração superior a R\$ 4.664,68, porque a eventual validade da alíquota de 14% da Contribuição Previdenciária ACARRETARÁ uma perda da capacidade contributiva dos servidores capaz de asfixiá-los.

Por essa razão, estão as autoras impugnando a validade da **manutenção** da alíquota do Imposto de Renda, de 27,5%, prevista no inciso IX, do art. 1º, da Lei n. 11.482/2007, com a redação dada pela Lei n. 13.149/2015, para vigor a partir do ano-calendário de 2018:

Lei n. 13.149, de 21 de julho de 2015.

Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.1º (...0

VIII - para o ano-calendário de 2014 e nos meses de janeiro a março do ano-calendário de 2015:

(...)

IX - a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015:

Tabela Progressiva Mensal

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota(%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.903,98	-	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,80
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,80
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13
<b>Acima de 4.664,68</b>	<b>27,5</b>	<b>869,36</b>

Essa alíquota tornar-se-á inconstitucional, caso venha a ser considerada constitucional a alíquota de 14% para a contribuição social dos servidores públicos.

E aí a jurisprudência dessa Corte é antiga quanto a possibilidade de proclamar a nulidade de norma que nasceu constitucional, mas tornou-se inconstitucional, em razão da alteração da realidade fática em face da qual a norma haveria de ser aplicada. Veja-se precedente do ano de 1998:

EMENTA: Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, sobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): **processo de inconstitucionalização das leis**. 1. A alternativa radical da jurisdição constitucional ortodoxa entre a constitucionalidade plena e a declaração de inconstitucionalidade ou revogação por inconstitucionalidade da lei com fulminante eficácia ex tunc faz abstração da evidência de que a implementação de uma nova ordem constitucional não é um fato instantâneo, mas um processo, no qual **a possibilidade de realização da norma da Constituição** - ainda quando teoricamente não se cuide de preceito de eficácia limitada - **subordina-se muitas vezes a alterações da realidade fática que a viabilizem**. 2. No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 C. Pr. Penal - constituindo modalidade de assistência judiciária - deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que - na União ou em cada Estado considerado -, se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 C. Pr. Pen. será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o plenário no RE 135328.

(RE 147776, Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Tª, DJ 19-06-1998)

Mais recentemente foi aplicada em RE com Repercussão Geral:

*Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que: “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela Lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. **Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993.** A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. **Como a Lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. **Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).** 4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS. Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos. Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Omissão parcial inconstitucional. 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 580963, Min. Gilmar Mendes, DJe 14-11-2013)***

Não é só. Como decorrência, ainda, da incompetência dos Poderes Executivo e Legislativo dos últimos anos, o País foi submetido a uma das maiores crises econômica e financeira de sua história.

Isso fez com que a remuneração dos servidores públicos não fosse sequer atualizada monetariamente, a cada ano, como exige o art. 37, X, da CF (a revisão geral anual).

Tem-se, então, um outro fato incontroverso ocorrido nos últimos 20 anos: a redução do valor real da remuneração dos servidores públicos. Um cenário fático que NÃO permite, d.v., o aumento da tributação para 41,5% sobre a remuneração mensal dos servidores.

É caso evidente e manifesto de uma tributação configuradora do confisco.

E todos esses problemas não decorrem, como é óbvio mas precisa ser dito, de atos comissivos praticados pelos servidores públicos que ingressaram em seus cargos mediante concurso público. Decorrem da incompetência dos governantes para gerir o País, aliada à corrupção generalizada que também consome com os cofres públicos.

E aí, por mais que os servidores públicos participem do processo de escolha desses dirigentes, eles são parcela ínfima dos eleitores. Se a sociedade, como um todo, participa desse processo de escolha, haverá, igualmente, de responder pelos erros dos governantes, e não pretender apresentar a conta para os servidores públicos.

**V – A lei que altera alíquota de previdência social tem, necessariamente, de ser precedida de cálculo atuarial que justifique o aumento (CF, art. 40)**

Dispõe o caput do art. 40 da CF que

*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.***

Então, assim como no Regime Geral (CF, art. 201, caput), também no Regime Próprio, o constituinte ASSEGUROU a observância de CRITÉRIOS para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Trata-se da hipótese de lei que exige, para sua validade, a existência de “fatos legislativos” ou pressupostos fáticos que justifiquem a sua existência.

Foi esse um dos fundamentos acolhidos pelo TJGO para considerar inconstitucional a lei estadual de Goiás que majorou a alíquota da previdência de 11% para 14%, e que as autoras pedem licença para se reportar, como fundamento da presente ação, porque absolutamente pertinente ao caso sob exame.

Consta do acórdão do TJGO proferido na ADI n. 201390924475, da relatoria do Desembargador Leobino Valente Chaves:

*“Por fim, analiso a questão material alusiva ao equilíbrio atuarial, no qual, na ocasião, foi aferido não estar presente no feito um dos pressupostos vinculativos do ato legislativo, qual seja, o cálculo atuarial, e, para tanto, transcrevo parte da fundamentação constante na liminar concedida:*

*“... entendo que há ponderáveis razões para considerar que a Lei Complementar Estadual, aqui submetida ao controle concentrado de constitucionalidade, ofende alguns dos dispositivos indicados da Constituição Estadual, ao mesmo tempo em que confronta normas objetivas da Carta Republicana de 1988. Vejamos. Dispõe o art. 97, da Constituição do Estado de Goiás, que o regime próprio dos servidores públicos do Estado de Goiás tem caráter contributivo e solidário, sendo custeado por contribuições descontadas dos servidores ativos, inativos e pensionista, devendo ser preservado o equilíbrio financeiro e atuarial. Eis a norma em comento: 'Art. 97. Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado 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'. A mesma disposição consta do art. 40, Constituição Federal de 5, de outubro, de 1988, com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, ostentando o seguinte teor: 'Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)'. Nessa senda, a majoração da alíquota de contribuição previdenciária do regime próprio de previdência social dos servidores públicos estaduais depende da apresentação de minucioso cálculo atuarial, antes da edição da norma de incidência, pois a ausência desse estudo*

*técnico específico não permite aferir se a norma impugnada preserva o equilíbrio financeiro e atuarial, além de evitar a identificação de equivalência entre o valor da contribuição estimada e os benefícios correspondentes. In casu, a mensagem do Chefe do Poder Executivo do Estado de Goiás enviada para deflagrar a deliberação legislativa sobre a edição da Lei Complementar Estadual nº 100/2012, que autorizou o aumento das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social deste Estado, não contém referência alguma ao relatório de cálculo atuarial. A justificativa do Poder Executivo para o aumento do tributo em tela respalda-se na deficiência orçamentária do 'caixa único do Estado', que está comprometido com o custeio de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, somadas as despesas com pagamento da dívida fundada, além dos investimentos relativos às vinculações constitucionais e legais (fls. 116/119). Em outras palavras, há evidência de que o aumento da contribuição previdenciária, in casu, é levada a efeito para obtenção de receitas para cumprimento de obrigações decorrentes de despesas estranhas àquelas vinculadas aos benefícios previdenciários correspondentes. Por essa razão, existe considerável plausibilidade de que a Lei Complementar Estadual nº 100/2012 esteja em confronto com princípios constitucionais basilares que resguardam direitos do servidor como segurado obrigatório do Regime Próprio de Previdência Social: (I) princípio da correlação entre o valor da contribuição e a correspondente fonte de custeio, previsto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, que encerra o seguinte preceito: 'Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total'; (II) princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, previsto no art. 40, da Constituição Federal ('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') e no art. 97, da Constituição do Estado de Goiás, com idêntica redação: 'Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado 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'; (III) princípio da vinculação da receita obtida com a contribuição previdenciária, para custear, com exclusividade, o próprio regime previdenciário, visto ser a própria finalidade desse tributo. De outro lado, o aumento impingido às contribuições previdenciárias já referidas, por*

*meio da Lei Complementar nº 100/2012, indica violação à limitação constitucional do poder de tributar constante do art. 150, inciso IV, da Carta Cidadã, que veda a instituição de tributo com efeito de confisco, pois a ausência do cálculo atuarial não permite avaliar o impacto das alíquotas estabelecidas sobre os vencimentos individuais dos servidores. O preceito constante do art. 150, inciso IV, da CF88 está reproduzido no art. 102, inciso IV, da Constituição do Estado de Goiás, com idêntica redação: 'Art. 102 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e aos Municípios: IV - utilizar tributo com efeito de confisco; (...)', sic fls. 139/141.*

*Parece claro que foi o legislador constituinte que exigiu, para a hipótese de elevação ou redução de alíquotas da previdência, como requisito de validade da lei, a existência de PRÉVIO cálculo financeiro e atuarial para justificar a alteração pretendida pelo legislador ordinário.*

O art. 97 da Carta Estadual dispõe:

*“Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado 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” - grifei*

*A Suprema Corte tem-se posicionado no sentido de que é possível a revisão de fatos legislativos pressupostos na análise da inconstitucionalidade da lei. E, nesse mister, foi enfático o Ministério Público em Segundo Grau ao citar o Ministro Gilmar Mendes em sua Obra Curso de Direito Constitucional, 8ª ed., págs. 1136/1137, destacando:*

*“O legislador afastou-se de uma leitura radical do modelo hermenêutico clássico, a qual sugere que o controle de normas há de se fazer com o simples contraste entre a norma questionada e a norma constitucional superior. Essa abordagem simplificadora tinha levado o STF a afirmar, às vezes, que fatos controvertidos ou que demandam alguma dilação probatória não poderiam ser apreciados em ação direta de inconstitucionalidade. Essa abordagem conferia, equivocadamente, maior importância a uma pré- compreensão do instrumento processual do que à própria decisão do constituinte de lhe atribuir competência para dirimir a controvérsia constitucional. Hoje, entretanto, não há como negar a 'comunicação entre norma e fato, que constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento, aqui, envolve a investigação integrada de*

*elementos fáticos e jurídicos. Nos Estados Unidos, o chamado Brandeis-Brief – memorial utilizado pelo advogado Louis Brandeis no case Müller versus Oregon (1908), contendo 2 páginas dedicadas às questões jurídicas e outras 110 voltadas para os efeitos da longa duração do trabalho sobre a situação da mulher – permitiu que se desmistificasse a concepção dominante, segundo a qual a questão constitucional configurava simples 'questão jurídica' de aferição de legitimidade da lei em face da Constituição. É bem verdade que se analisarmos criteriosamente a jurisprudência constitucional verificaremos que, também entre nós, se procede ao exame ou à revisão dos fatos legislativos pressupostos ou adotados pelo legislador. É o que se verifica na jurisprudência do STF sobre a aplicação do princípio da igualdade e do princípio da proporcionalidade. Resta demonstrado então que até mesmo no chamado controle abstrato de normas não se procede a um simples contraste entre a disposição do direito ordinário e os preceitos constitucionais. Ao revés, também aqui fica evidente que se aprecia a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional. Em outros termos, a aferição dos chamados fatos legislativos constitui parte essencial do controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos relaciona-se íntima e indissociavelmente com o exercício do controle pelo Tribunal. Tem-se, assim, que os dispositivos legais acima citados geram um novo instituto, que, se devidamente explorado pelo STF, servirá para modernizar e racionalizar o processo constitucional brasileiro". - o*

*Extrai-se, portanto, do acima transcrito, a possibilidade de poder examinar as provas e fatos na jurisdição constitucional abstrata, desde que existente vínculo às questões constitucionais postas em increpação.*

*Desta forma, a menção na norma estadual acerca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial para fins de alteração da alíquota de contribuição previdenciária, remetenos aos pressupostos vinculativos do ato legislativo que, embora sejam elementos externos ao procedimento de formação das leis, condicionam o exercício da competência do Poder Legislativo.*

*E, nesse mister, não me distancio da decisão cautelar proferida às fls. 135/147, que detectou, de forma direta, a ausência do cálculo atuarial a legitimar a norma legal impugnada, uma vez que sua ausência obsta a análise do reconhecimento acerca da necessidade do aumento da alíquota como o fora.*

*Nesse diapasão, não se afasta o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos que, nesse tema, expressou:*

*“Outrossim, cumpre atentar-se à necessidade de prévio cálculo atuarial para se proceder às alterações das alíquotas da contribuição previdenciária.*

*Com efeito, na decisão de fls. 135/147, afirmou-se, com acerto, que, em função do disposto no art. 97 da Constituição do Estado de Goiás, a majoração da alíquota de contribuição previdenciária do regime próprio de previdência social dos servidores públicos estaduais dependeria, para legitimar-se, da apresentação de minucioso cálculo atuarial, antes da edição da norma de incidência, pois a ausência desse estudo técnico específico obstaría examinar se a proposta de direito novo preservaria o equilíbrio financeiro e atuarial, além de evitar a identificação de equivalência entre o valor da contribuição estimada e os benefícios correspondentes”, sic fl. 460*

*A Corte Suprema já pronunciou:*

*“... I - Esta Corte entende que o tributo previsto no art. 195, II, da Constituição Federal, classifica-se como contribuição social, diferenciando-se, portanto, das taxas e impostos. II - A referida contribuição social é instrumento de atuação do Estado na área de previdência social e sua exigência se dá em 'obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento” (STF. Primeira Turma. AI 487075 AgR/RS. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 27/11/2007) - Sublinhei*

***A inexistência de relatório de cálculo atuarial macula o texto legal e sua apresentação em época posterior à edição da Lei Complementar nº 100/2012, datada de 27/12/12, ou seja, em 04/04/2013 (214/242 e 364/392), não supre a exigência da norma constitucional (art. 97)***

A conclusão da Corte de Justiça Goiana, no sentido de que a inexistência de relatório de cálculo atuarial macula o texto legal e sua apresentação em época posterior não supre a exigência da norma constitucional (lá a do art. 97 da Constituição do Estado e aqui a do art. 40 da Constituição Federal) tem inteira aplicação no caso sob exame.

Tanto é assim que na Exposição de Motivos da MP n. 805 o Exmo. Sr. Presidente da República reportou-se APENAS a um “resultado atuarial” do Regime Próprio que indica o déficit crescente:

“2. A proposta ora apresentada está em consonância com a política que vem sendo executada por Vossa Excelência no sentido de promover o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de seguridade social por meio do aperfeiçoamento de suas regras.

3. Deve-se ressaltar que o resultado atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS-União - apresenta déficit crescente, conforme tabela abaixo, demandando a adoção de medidas imediatas para a contensão deste crescimento.

Ano de referência	Déficit
2013	R\$ 1,11 trilhão de reais
2014	R\$ 1,21 trilhão de reais
2015	R\$ 1,24 trilhão de reais
2016	R\$ 1,36 trilhão de reais

4. Nesse sentido, propõe-se a revisão da alíquota de contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, por meio da alteração do art. 4º da supracitada Lei, estabelecendo duas alíquotas (11% e 14%), que incidirão sobre a base contributiva do servidor ao RPPS-União de modo que aqueles que auferem maiores rendimentos passarão a contribuir em maior valor, tornando mais justa e adequada a medida.”

Resultado atuarial que indicaria o déficit ocorrido nos últimos anos é coisa distinta de cálculo atuarial que identifica a ALÍQUOTA adequada e razoável para suprir o déficit.

É certo que o Poder Executivo realiza cálculos e projeções atuariais sobre a previdência, inclusive para fins de elaboração da lei orçamentária anual, mas tais cálculos não são os mesmos necessários à identificação de alíquotas adequadas para a superação do déficit ou manutenção do sistema em situação de equilíbrio.

Inegável, assim, a violação ao art. 40 da CF, a justificar a procedência do pedido de nulidade, por vício de inconstitucionalidade, dos dispositivos da MP 805 que estão majorando a alíquota da contribuição previdenciária para 14%.

**VI – Não há causa suficiente para o aumento da alíquota. A informação de déficit do Regime Próprio, constante da exposição de motivos da MP 805, está infirmada por Relatório do Senado Federal no exame da PEC 287 (CF, art. 195, § 5o)**

Dispõe o § 5º, do art. 195, da CF que *“nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”*.

No julgamento da ADC n. 8, esse eg. STF, interpretando essa garantia constitucional, assentou entendimento de que “*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*”.

Veja-se a ementa:

(...) O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - **Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. Doutrina. Precedente do STF.** A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Precedentes. (...). A 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 não-confiscatoriedade, consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - 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 identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado 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 rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. (...)

(ADC 8 MC, Min. Celso de Mello, Pleno, DJ. 04-04-2003)

No caso sob exame o Exmo. Sr. Presidente da República afirmou, na exposição de motivos, a existência de déficit no orçamento do Regime Próprio da Previdência nos últimos 5 anos.

“2. A proposta ora apresentada está em consonância com a política que vem sendo executada por Vossa Excelência no sentido de promover o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de seguridade social por meio do aperfeiçoamento de suas regras.

3. Deve-se ressaltar que o resultado atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS-União - apresenta déficit crescente, conforme tabela abaixo, demandando a adoção de medidas imediatas para a contenção deste crescimento.

Ano de referência	Déficit
2013	R\$ 1,11 trilhão de reais
2014	R\$ 1,21 trilhão de reais
2015	R\$ 1,24 trilhão de reais
2016	R\$ 1,36 trilhão de reais

4. Nesse sentido, propõe-se a revisão da alíquota de contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, por meio da alteração do art. 4º da supracitada Lei, estabelecendo duas alíquotas (11% e 14%), que incidirão sobre a base contributiva do servidor ao RPPS-União de modo que aqueles que auferem maiores rendimentos passarão a contribuir em maior valor, tornando mais justa e adequada a medida.”

Essa informação, no entanto, está sendo questionada no Senado Federal -- em face da PEC 287 pertinente à Reforma da Previdência -- sob o fundamento de que o Governo Federal estaria misturando o orçamento do Regime Próprio com o da Seguridade Social. Veja-se o seguinte trecho (pg. 58):

Diante da transparência e da lógica da Constituição, o governo federal não possui qualquer fundamento legal ou constitucional para **misturar os orçamentos e incluir as despesas com os servidores públicos inativos e militares como de responsabilidade do orçamento da Seguridade Social**. A hermenêutica constitucional é bastante clara: **a previdência dos servidores públicos não faz parte da Seguridade Social** financiada pelo art. 195 da Constituição Federal. Portanto, não concorrem das despesas e receitas da Seguridade Social os regimes próprios dos servidores e dos militares, muito menos anistiados, sendo esta responsabilidade do Orçamento Fiscal, sendo que as sobras do orçamento executado da Seguridade Social deveriam ter sido, historicamente, poupadas no FRGPS, com vistas a garantir a segurança do sistema mesmo em períodos de crise econômica.

O que é interessante é que o Relatório da CPI do Senado Federal parte de informações dadas pelo Governo Federal que são discrepantes da exposição de motivos da MP. Basta ver que as informações nele constantes são no sentido de que o déficit do Regime Próprio NÃO seria de TRILHÕES mas de BILHÕES e estaria em curva DESCENDENTE:

O Governo também encaminha anualmente, no âmbito do PLDO, os cálculos atuariais do RPPS e pensões militares. No que tange ao RPPS, o quadro a seguir, extraído do Anexo IV.7 ao PLOA 2018, mostra em termos nominais a previsão do déficit futuro do regime próprio dos servidores. (...) 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, 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.

Consoante a tabela reproduzida, **o valor do déficit atingiria o seu ápice no ano de 2019, quando atingiria o valor de R\$ 14,8 bilhões**, equivalente a 0,18% do PIB estimado para o ano. A partir de então, **passa a ser decrescente até o final da projeção, que vai até o ano de 2091**. Nas próximas partes desse Relatório, serão apresentadas as críticas às projeções feitas pelo Poder Executivo quanto à necessidade futura de financiamento da Previdência. Serão vistas as opiniões do Tribunal de Contas da União e de especialistas que compareceram à CPI.

Constam, ainda, do Relatório as informações do TCU sobre inconsistências graves das informações do Poder Executivo, por exemplo, quanto ao ano de 2017, pois diante de uma avaliação atuarial do PLDO com previsão de gastos de R\$ 100 bilhões para 2016, que acabou por registrar gastos efetivos de R\$ 69,6 bilhões, ter-se-ia uma despesa 30% menor do que a prevista, levando a um déficit 43% menor do que o projetado (pg. 124/125):

Por isso, a Corte de Contas considera preocupantes as diferenças verificadas entre os valores realizados e previstos para os primeiros anos das projeções, principalmente para o RPPS da União. Enquanto a avaliação atuarial do PLDO 2017 previu gastos de R\$ 100 bilhões para 2016, foram apurados efetivamente R\$ 69,6 bilhões, despesa 30% menor do que a prevista para o primeiro ano da projeção. Em decorrência disso, o déficit apurado foi 43% menor do que o projetado, demonstrando que as premissas utilizadas nessa avaliação do Poder Executivo podem ser excessivamente conservadoras.

E há ainda a afirmação de que o Regime Próprio está com tendência de EQUILÍBRIO (PG. 61):

Foi com base nesta omissão, que os servidores públicos já sofreram todos os ajustes necessários por meio das Emendas Constitucionais nº20, nº41 e nº47. Em função destes ajustes, mesmo com a omissão do Estado Brasileiro em não reconhecer os déficits que ele mesmo criou, **o RPPSU está em tendência de equilíbrio, com uma necessidade de financiamento por parte da sociedade cada vez menor.** Paulo Penteado Teixeira Junior apontou que a projeção de queda real do déficit do RPPS da União deve-se à adoção de regras mais rígidas para a aposentação do setor público, trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, bem como pela adoção do regime complementar para os servidores federais com ingresso no serviço público após 04.02.2013 (data da implementação do FUNPRESP), apresentando, em arrimo a tais conclusões, a demonstração dessa queda desde 1999.

Somente a “mistura de orçamentos” da Seguridade Social com o Regime Próprio pode justificar o disparate entre os números fornecidos como sendo de déficit do sistema.

De qualquer sorte a justificativa unilateral do Poder Executivo está contrastando com a justificativa do Relatório da CPI do Senado que tem por fundamento, inclusive, órgão de controle externo dos dois Poderes (o TCU).

As autoras estão convencidas de que os dados constantes do Relatório da CPI é que são os dados corretos, razão pela qual não há causa suficiente para justificar a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos. Por essa razão, resta configurada a violação ao § 5º, do art. 195, da CF.

#### **VII – Necessidade de declaração de inconstitucionalidade do art. 40 da MP 805, por arrastamento**

Conquanto parecesse às autoras suficiente a impugnação do art. 37 da MP n. 805, cumpre-lhes pedir a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 40 da mesma MP n. 805, uma vez que nesse dispositivo o legislador extraordinário tratou de revogar o texto da Lei n. 10.887/2004 que foi modificado pelo artigo 37:

Art. 40. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004:  
I - as alíneas “a” e “b” do inciso II do **caput** do art. 4º; e  
II - o art. 6º.

Não há, por óbvio, inconstitucionalidade desse dispositivo, porque o legislador extraordinário (Presidente da República) pode revogar, por meio de medida provisória, o dispositivo de lei que a medida provisória estiver modificando. Trata-se, inclusive, da melhor técnica legislativa, tal como previsto no art. 9º da LC 95 (“*a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.*”).

Ocorre que, vindo a ser declarada a inconstitucionalidade do art. 37 da MP, torna-se necessário repriminar a legislação por ela alterada ou revogada, o que se daria ordinariamente se não houvesse o art. 40.

Havendo esse dispositivo, haverá essa Corte de aplicar a técnica da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

Isso, porque, há uma interdependência lógica entre a alteração da legislação vigente pelo art. 37 da MP 805 com a revogação expressa realizada pontualmente pelo art. 40 da MP 805. A razão de ser do art. 40 e a pré-existência do art. 37. Declarada a nulidade do art. 37, deixa de haver motivação para subsistir o art. 40.

Daí porque está a se impor, no caso sob exame, seja na hipótese de concessão da cautelar, seja na hipótese de procedência da ação, que se dê o restabelecimento da vigência do artigo 4º e 6º da Lei n. 10.887, com a redação que lhe fora dada antes da MP n. 805, mediante a suspensão de eficácia ou de declaração de nulidade do art. 40 da MP n. 805.

### **VIII – Pedido de liminar e de procedência da ação**

Conforme demonstrado nessa petição inicial, a inconstitucionalidade da alíquota progressiva prevista no art. 4º, I e II, da Lei n. 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP n 805/17, é chapada, a justificar a suspensão imediata, porque a CF não autoriza a instituição de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária dos servidores, de acordo com decisão em ADI, ADC e inúmeras decisões em RE e AREs.

E diante do fato de que a alíquota progressiva prevista no art. 4º, I e II, da Lei n. 10.887/2004, não poderá subsistir, haverá, igualmente de ser suspensa a alíquota de 14% prevista no art. 5º, § único, da Lei n. 10.887/2004, para incidir sobre os proventos e pensões no valor que excede o limite máximo do RGPS.

Por mais que a MP n. 805 tenha determinado a observância do prazo nonagesimal quanto a vigência e eficácia da alteração da alíquota previdenciária -- prevendo-a para incidir a partir de 1º de fevereiro de 2018 -- está a se impor a suspensão dessas normas ainda no presente ano de 2017, para evitar a incidência inconstitucional.

Inegável, assim, o *periculum in mora* a justificar a observância do rito do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, para o fim de ser apreciado o pedido de medida cautelar, visando a suspender os dispositivos impugnados.

**Requerem as autoras**, por essas razões, **a concessão da medida cautelar**, nos termos do § 3º do art. 10, da Lei n. 9.868/99, até mesmo por meio de decisão singular “ad referendum” do Plenário, para suspender a eficácia do artigo 4º, incisos I e II, e do art. 5º, § único, da Lei n. 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP n 805/17, assim como o art. 40 da MP 805/17, por arrastamento.

Alternativamente, entendendo que não seja o caso de submeter essa ação ao rito do artigo 10, pedem as autoras a aplicação do rito do art. 12 da Lei n. 9.869/98 -- mas com observância rigorosa dos prazos nele previstos -- , porque será necessário o julgamento célere ainda no presente ano de 2017, para obstar a incidência da alíquota de 14% sobre as remunerações, proventos e pensões dos servidores públicos a partir de 1º de fevereiro de 2018.

Ao final, após serem ouvidos o (a) Presidente da República, (b) o Congresso Nacional, (c) a AGU e o (d) PGR, requerem as autoras que esse eg. STF julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, incisos I e II, do art. 5º, § único, da Lei 10.887/2004, com a redação dada pelo art. 37 da MP n 805/17, e, por arrastamento, o art. 40 da MP 805/17, com efeito *ex tunc*, assim como, alternativamente, do inciso IX, do art. 1º, da Lei 11.482/2007, com a redação dada pela Lei n. 13.149/2015, que previu a alíquota de 27,5% de imposto de renda, com efeito *ex nunc* a partir do ano de 2018.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 6 de novembro de 2017.

P.p.



**Alberto Pavie Ribeiro**  
(OAB-DF, nº 7.077)

P.p.

**Pedro Gordilho**  
(OAB-DF, nº 138)

(AMB-Anamatra-Ajuze-STF-ADI-MP-805-Inicial)