



Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso
Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.258-DF
Plenário do Supremo Tribunal Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.258-DF

Requerente – Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE

Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul - Sintrajufe, pessoa jurídica de direito privado, entidade sindical de primeiro grau representativa dos servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul, inscrito no CNPJ sob o nº 03.506.951/0001-25, endereço eletrônico juridico@sintrajufe.org.br, com sede e endereço na Rua Marcílio Dias, 660, CEP 90130-000, Bairro Menino Deus, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio dos advogados firmatários e com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos, apresentar

Requerimento de Admissão como Amicus Curiae

Sumário do Caso e Delimitação da Questão Constitucional em Discussão

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE, fundada na violação dos princípios da solidariedade, da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia, previstos no artigo 3º, inciso I, no artigo 37, no artigo 40, §§ 3º e 12, no artigo 150, inciso II, no artigo 194, *caput* e incisos III e V, no artigo 195, § 5º e no artigo 201, § 11, todos dispositivos da CF/88, e na violação da vedação de instituição ou majoração de tributo

FELIPE NÉRI DRESCH DA SILVEIRA - AMARILDO MACIEL MARTINS - RUI FERNANDO HÜBNER
JESSEI FLORES - CARLOS GUEDES DO AMARAL JUNIOR



como forma de confisco e da vedação de instituir ou majorar tributo sem observar a capacidade contributiva, previstas no artigo 150, inciso IV e no artigo 145, § 1º, todos dispositivos da CF/88.

A requerente da presente ação direta de inconstitucionalidade indicou que a violação dos princípios e normas constitucionais acima referidos é decorrência das seguintes normas inconstitucionais: artigo 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, todos dispositivos da CF/88, e artigo 11, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, §§ 2º, 3º e 4º, todos dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019.

Os dispositivos impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade tratam da alteração da alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais, que passou a corresponder a 14% até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos – 11% - prevista nos artigos 4º, 5º e 6º, da Lei 10.887/2004. Ou seja, por meio dos dispositivos impugnados nesta ação direta houve um aumento de 27,27% [11% para 14%] na alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais ativos, inativos e respectivos pensionistas.

Outros dispositivos impugnados nesta ação direta tratam da aplicação da alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais – 14% -, de forma progressiva e cumulativa, incidente sobre faixas remuneratórias pré-definidas previstas em dispositivos dados como inconstitucionais nesta ação direta.

Conforme será amplamente demonstrado na presente petição, a pretensão sustentada pela requerente Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE mostra-se inteiramente alinhada com a jurisprudência, passada e presente, deste Supremo Tribunal Federal, sendo que, em inúmeras oportunidades, como se demonstrará à frente, esta Corte reputou inconstitucionais normas com conteúdo material idêntico aos das impugnadas na presente ação direta de inconstitucionalidade.



Admissão como Amicus Curiae

O Supremo Tribunal Federal, de longa data, tem entendimento firmado no sentido de que o amplo acesso e participação de diferentes grupos, na condição de *amici curiae*, no processo objetivo de controle de constitucionalidade de normas, permite que o Tribunal disponha de todos os elementos, de natureza fática ou jurídica, necessários à resolução da controvérsia constitucional:

“Essa construção jurisprudencial sugere a adoção de um modelo procedimental que ofereça alternativas e condições para permitir, de modo cada vez mais intenso, a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões.

Essa nova realidade pressupõe, além de amplo acesso e participação de sujeitos interessados no sistema de controle de constitucionalidade de normas, a possibilidade efetiva de o Tribunal Constitucional lançar mão de quaisquer das perspectivas disponíveis para a apreciação da legitimidade de um determinado ato questionado.

A constatação de que, no processo de controle de constitucionalidade, se faz, necessária e inevitavelmente, a verificação de fatos e prognoses legislativos, sugere a necessidade de adoção de um modelo procedimental que outorgue ao Tribunal as condições necessárias para proceder a essa aferição.

Esse modelo pressupõe não só a possibilidade de o Tribunal se valer de todos os elementos técnicos disponíveis para a apreciação da legitimidade do ato questionado, mas também um amplo direito de participação por parte de terceiros (des) interessados. (*omissis*).

Evidente, assim, que essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema.

Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito. (*omissis*).

Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos “amigos da Corte”.



Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição. (*omissis*).

Entendo, portanto, que a admissão de amicus curiae confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito (Plenário do Supremo Tribunal Federal Decisão Monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.548-PR Relator: Ministro Gilmar Mendes, decisão proferida em 18.10.2005)

De fato, conforme anotado em inúmeros precedentes, esta Corte tem reconhecido que a intervenção de entidades e instituições representativas da sociedade civil, na condição de *amici curiae*, é fator de pluralização do debate constitucional, sendo que esta abertura procedimental contribui decisivamente para a legitimação democrática das decisões tomadas em sede de jurisdição constitucional:

“I. A intervenção do “amicus curiae”: fator de pluralização do debate constitucional e resposta à questão da legitimidade democrática das decisões do Supremo Tribunal Federal

Com a efetiva atuação das partes e, ainda, com a intervenção de diversas entidades e instituições representativas da sociedade civil, pluralizou-se o debate constitucional em torno da matéria ora em julgamento (omissis) e permitiu-se que o Supremo Tribunal Federal dispusesse de todos os elementos necessários à resolução da controvérsia, viabilizando-se, com tal abertura procedimental, a superação da grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte (omissis), quando no exercício de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade.

Este Supremo Tribunal, no desempenho da jurisdição constitucional, qualifica-se – tal como salienta o eminente Ministro Gilmar Mendes (*omissis*) – como “mediador entre as diferentes forças com legitimação no processo constitucional”, em ordem a pluralizar, em abordagem que deriva da abertura material da Constituição, o próprio debate em torno do litígio constitucional (*omissis*), conferindo-se, desse modo, expressão real e efetiva ao princípio democrático, tudo para que não se instaure, no âmbito do controle normativo abstrato, um indesejável déficit de legitimidade das decisões que o Supremo Tribunal Federal



profere no exercício, em abstrato, dos poderes inerentes à jurisdição constitucional.

É, portanto, nesse papel de intermediário entre as diferentes forças que se antagonizam na presente causa que o Supremo Tribunal Federal atua neste julgamento, considerando, de um lado, a transcendência da questão constitucional suscitada neste processo (bem assim os valores essenciais e relevantes ora em exame), e tendo em vista, de outro, o sentido legitimador da intervenção de representantes da sociedade civil, a quem se ensejou, com especial destaque para grupos minoritários, a possibilidade de, eles próprios, oferecerem alternativas para a interpretação constitucional no que se refere aos pontos em torno dos quais se instaurou a controvérsia jurídica” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.277-DF Relator: Ministro Ayres Britto, julgado em 05.05.2011)

Com efeito, esta Corte, de forma crescente, vem reconhecendo, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a necessidade da presença e atuação dos mais diversos *amici curiae*, haja vista a relevante e efetiva contribuição que aportam para a prestação jurisdicional constitucional.

“É louvável a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade e extremamente desejado o resultado dessa interação, na medida em que permite a produção de uma decisão mais afinada com a realidade social. **Desse modo, a atuação dos mais diversos amici curiae, além de positiva, descortina-se como extremamente proveitosa – e isso não apenas por funcionar, consoante já ressaltado, como fator de legitimação das decisões, mas também como instrumental a tornar tecnicamente mais embasadas as decisões deste Tribunal, o qual, vem, paulatinamente, reconhecendo tanto a necessidade quanto o caráter agregador dessa intervenção**” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 808.202-RS Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 09.06.2017)

Ainda recentemente, o Plenário desta Corte, em decisão unânime, voltou a reafirmar que a presença, no processo objetivo de controle de constitucionalidade, de terceiros na condição de *amici curiae* tem impacto positivo na qualidade das decisões do Tribunal,



tornando-as também mais legítimas na perspectiva democrática [ADIn 4.858-DF, Relator: Ministro Edson Fachin, julgada em 24.03.2017].

Vê-se, então, que, em inúmeras oportunidades, o Supremo Tribunal Federal ressalta a importância ímpar dos benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que são, em regra geral, apresentados pelos *amici curiae*, circunstância esta que autoriza, de forma quase automática, a admissão de terceiro como *amicus curiae*.

Nessa perspectiva específica impende referir que o peticionário Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul - Sintrajufe, entidade sindical de primeiro grau, representa a totalidade dos servidores, ativos e inativos, vinculados ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, à Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, ao Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, às unidades da Justiça Militar da União sediadas no Rio Grande do Sul e às unidades do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar situadas no Rio Grande do Sul.

O peticionário Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul – Sintrajufe foi fundado em 20.11.1998, resultado da fusão de outras entidades sindicais com atuação que remonta a 24.10.1988, dezoito dias após a promulgação da Constituição Federal, que assegurou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a possibilidade de servidores públicos organizarem-se em sindicatos. Bem se vê então que o peticionário Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul – Sintrajufe, por suas origens, é um dos sindicatos de servidores públicos mais antigos do Brasil, o que, por si só, é um fator distintivo que informa uma longa trajetória de defesa dos interesses dos servidores públicos que representa.

Afora isto, o peticionário Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul – Sintrajufe, em observância ao artigo 4º, inciso I, de seu Estatuto Social [*“Defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões administrativas, judiciais e extrajudiciais, podendo*



representá-la perante quaisquer autoridades e atuar como substituto processual”], atua em centenas de procedimentos judiciais e administrativos no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Grau, do Superior Tribunal de Justiça, deste Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Contas da União, tendo alcançado, junto aos Tribunais Superiores, em decorrência de sua atuação em defesa dos interesses coletivos dos servidores que representa, inúmeras decisões favoráveis no campo do direito administrativo, no campo do direito previdenciário e no campo do direito constitucional, decisões essas que contaram com ampla divulgação nacional.

Vê-se, portanto, que o peticionário Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul – Sintrajufe detém representatividade adequada para atuar nesta ação direta como *amicus curiae*, haja vista o número expressivo de servidores públicos representados, a preocupação institucional com a temática desta ação direta, expressa no artigo 4º, inciso I, de seu Estatuto Social, e a capacidade efetiva de contribuir para a discussão constitucional, demonstrada na intensa atuação judicial e administrativa associada a temas de direito administrativo, direito previdenciário e direito constitucional.

Em recente decisão plenária, este Tribunal definiu que são precisamente os fatores referidos acima que autorizam a admissão de terceiro como *amicus curiae* no processo objetivo de controle concentrado de constitucionalidade:

“2. O requisito da representatividade adequada exige do requerente, além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 808.202-RS Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 09.06.2017)



Fundamentos Jurídicos para Julgamento de Procedência da Ação Direta

Majoração da Alíquota Contributiva Ordinária dos Servidores Públicos

Dispositivo impugnado na presente ação direta de inconstitucionalidade – artigo 11, *caput*, da Emenda Constitucional 103/2019 - trata da alteração da alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais, que passou a corresponder a 14%, incidente sobre o valor da base de contribuição ou sobre o benefício recebido. Até o advento do dispositivo impugnado a alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais correspondia ao percentual de 11%. Ou seja, por meio de um dos dispositivos impugnados nesta ação direta houve um aumento de 27,27% [11% para 14%] na alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais ativos, inativos e respectivos pensionistas.

O Supremo Tribunal Federal, em clássica decisão, firmou posição no sentido da impossibilidade de instituição ou majoração de contribuição previdenciária para custeio da seguridade social sem que assista, àquele que é compelido a contribuir, o direito de acesso a novos benefícios ou a novos serviços:

“O regime contributivo é, por essência, um regime de caráter eminentemente retributivo. A questão do equilíbrio atuarial (CF, art. 195, § 5º). (*omissis*).

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. (*omissis*).

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

8



serviços” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-DF Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 30.09.1999)

Fundamental destacar que, em 11.10.2018, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 593.068-SC, submetido à sistemática de repercussão geral [Tema 163], decidiu que a dimensão contributiva do regime constitucional de previdência dos servidores públicos é incompatível com a instituição ou majoração de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado benefício, efetivo ou potencial:

“1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. (*omissis*).

3. **Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial**” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)

Na oportunidade, no decorrer dos debates, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski assinalou, com propriedade, que a dimensão solidária do regime constitucional de previdência dos servidores públicos não autoriza a instituição ou majoração de contribuição previdenciária sem que assegure ao segurado/contribuinte determinado benefício efetivo ou potencial:

“Concordo com a posição que sustenta que a dimensão contributiva do sistema se mostra incompatível com a cobrança de qualquer verba previdenciária, sem que se confira ao segurado um determinado benefício efetivo ou potencial.

Eu creio que a outra face dessa moeda ou do sistema, que é a face da solidariedade ou princípio da solidariedade, não se mostra suficiente para elidir esse primeiro aspecto e impor ao contribuinte um benefício, uma contribuição, exigir dele uma verba relativamente à qual ele não tenha qualquer retorno” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)



O eminente Ministro Roberto Barroso, relator desta ação direta, no julgado que se comenta, com argumentos contra os quais não há resposta, demonstrou que a instituição ou majoração de contribuição previdenciária sem que haja benefício efetivo ou potencial para o segurado/contribuinte limita-se, no final das contas, a um só propósito: “*tomar dinheiro*”:

“Aqui, também, parece-me ser assim, quer dizer, a contribuição previdenciária é um tributo vinculado e, portanto, se é um tributo vinculado, o sistema é composto parte de solidariedade e parte de contribuição. **Mas, se é um tributo vinculado, e não o imposto, é imprescindível que haja algum tipo de benefício potencial, porque, se não houver nenhum tipo de benefício potencial, não é uma contribuição previdenciária. É tomar dinheiro. Eu acho que não me parece uma conduta adequada tomar o dinheiro via contribuição**” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)

Conforme devidamente destacado pelo Procurador-Geral da República, em parecer datado de 18.04.2018, lançado no Recurso Extraordinário com Agravo 875.958-GO, com repercussão geral reconhecida, a redução de eventual déficit previdenciário ou o fortalecimento futuro do equilíbrio financeiro, definitivamente, não podem ser considerados benefícios, efetivo ou potencial, assegurados ao segurado/contribuinte.

Portanto, quando o objetivo buscado for a redução de eventual déficit previdenciário ou o fortalecimento futuro do equilíbrio financeiro, a dimensão contributiva do regime constitucional de previdência dos servidores públicos, por ausente benefício efetivo ou potencial para o segurado/contribuinte, não permite a instituição ou majoração de contribuições previdenciárias. Neste sentido, abaixo segue trecho do parecer do Procurador-Geral da República lançado no Recurso Extraordinário com Agravo 875.958-GO:

“Diante da expressa afirmação constitucional no sentido de que deverão ser observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, parece evidente que o processo de elaboração das leis que majorem a contribuição previdenciária deve ser acompanhado de estudos e debates que demonstrem a adequação e a razoabilidade do aumento das alíquotas. (*omissis*).



Partindo dessas premissas, conclui-se que, de fato, a majoração das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores não pode ocorrer com fundamento em genérica motivação de déficit previdenciário.

Como dito, o regime próprio de previdência do servidor público tem índole contributiva e deve ser gerido a partir de critérios que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo existir fim específico para a incidência de contribuição, bem como para a sua majoração.

Aliás, já assentou o Supremo Tribunal Federal que, sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. Neste aspecto, ao julgar a ADI 2.010, consignou aquela Corte que “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”

A Procuradoria-Geral da República, em outro parecer contemporâneo ao acima referido, datado de 13.12.2017, lançado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.809-DF, datado de 13.12.2017, defendia este mesmo entendimento:

“6. O caráter solidário do regime previdenciário dos servidores públicos não afasta a feição contributiva-retributiva desse regime. **O aumento de contribuição previdenciária sem qualquer repercussão em benefícios previdenciários e com fim meramente arrecadatório desvirtua a exação com destinação constitucional específica e desconsidera a natureza retributiva própria dos regimes de previdência. Ofensa ao art. 40-§§ 2º e 3º da Constituição**”

Esta Corte, observando a jurisprudência firme no ponto, tem sempre destacado que a existência de eventual déficit previdenciário não é motivação constitucional idônea a autorizar a majoração de contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração de servidores públicos ativos e aposentados, pois ausente, neste caso, benefício efetivo ou potencial para o segurado/contribuinte:

“Nesse ponto, **é imprescindível firmar que o simples e isolado déficit previdenciário não é motivação constitucional idônea suficiente para justificar o aumento da exação**” (Plenário do Supremo Tribunal Federal



Decisão Monocrática na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 684-RS
Relator: Ministro Joaquim Barbosa, decisão proferida em 03.04.2013)

Portanto, resta evidente que a majoração da alíquota contributiva ordinária dos servidores públicos federais, aumentada de 11% para 14%, em decorrência do disposto no artigo 11, *caput*, da Emenda Constitucional 103/2019, dispositivo impugnado nesta ação direta, **viola** o disposto no artigo 3º, inciso I, no artigo 37, no artigo 40, §§ 3º e 12, no artigo 150, inciso II, no artigo 194, *caput* e incisos III e V, no artigo 195, § 5º e no artigo 201, § 11, todos dispositivos da CF/88.

Fundamentos Jurídicos para Julgamento de Procedência da Ação Direta

Alíquotas Progressivas e Tributação Confiscatória

Esta Corte, de longa data, fixou diretriz no sentido de que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, é possível examinar se determinado tributo ofende o princípio constitucional da vedação de confisco:

“É cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição da República” “(Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.075-DF Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 17.06.1998)

De fato, o referido entendimento jurisprudencial fixado por esta Corte tem amplo reconhecimento na doutrina especializada:

“Não obstante, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o exame, pela via do controle de constitucionalidade abstrato, do caráter confiscatório ou não de determinada exação fiscal. **Ou seja, não é necessária apreciação de caso concreto para avaliação de ocorrência ou não de efeito confiscatório em**



tributo” (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, páginas 1.418 e 1.419)

Este Supremo Tribunal Federal, quando pela primeira vez delimitou as características definidoras do confisco tributário, firmou posição no sentido de que a identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária imposta ao contribuinte:

“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 1.075-DF, Rel. Min. Celso de Mello. (omissis).

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 econômica-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-DF Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 30.09.1999)

A relevância do precedente plenário referente à decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-DF é devidamente sublinhada pela doutrina especializada:

“Este precedente é extremamente importante porque sinalizou que a verificação do caráter confiscatório de um novo tributo ou majoração se faz em face da carga tributária total a que resta submetido o contribuinte, e não em face da onerosidade de cada tributo isoladamente considerado” (Leandro Paulsen. Curso de Direito Tributário Completo. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, página 150)



Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-DF, o Plenário desta Corte, além de estabelecer os parâmetros para reconhecimento do confisco tributário, também reconheceu, expressamente, que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos viola, de forma direta, o princípio da vedação à utilização de tributo com efeito de confisco, previsto no artigo 150, inciso IV, CF/88:

“1. O acórdão recorrido está em consonância com o **entendimento do Plenário deste Supremo Tribunal que, no julgamento da ADI 2.010-MC, assentou que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco** (art. 150, IV, da Constituição)” (Acórdão unânime da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 414.915-PR Relatora: Ministra Ellen Gracie, julgado em 21.03.2006)

Em decisão recente, esta Corte reafirmou que o entendimento plenário consolidado é no sentido de que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos viola, de modo direto, o princípio da vedação à utilização de tributo com efeito de confisco, previsto no artigo 150, inciso IV, CF/88 [AgRg no AI 676.442-PR e AgRg no RE 581.500-PR]:

“Com supedâneo no dispositivo constitucional transcrito acima, **esta Suprema Corte já firmou entendimento no sentido de que a fixação de alíquotas progressivas, em se tratando de contribuição previdenciária exigida de servidores públicos, ofende o texto constitucional.** (omissis).

De fato, o Supremo Tribunal Federal cristalizou entendimento diametralmente contrário ao estabelecimento de alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias de servidores públicos, (omissis).

Ademais, a Suprema Corte já decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos ofende a vedação do estabelecimento de tributo com efeito confiscatório, nos exatos termos do que estabelece o art. 150, IV, da Constituição da República” (Plenário do Supremo Tribunal Federal Decisão Monocrática na Ação



Direta de Inconstitucionalidade 5.809-DF Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, decisão proferida em 18.12.2017)

O entendimento desta Corte no ponto vem sendo reiteradamente defendido pela Procuradoria-Geral da República como pode ser observado no parecer lançado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.809-DF, datado de 13.12.2017:

“4. A elevação de contribuição previdenciária de servidores públicos de 11% para 14% apenas no que exceder o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) evidencia a cobrança do tributo mediante sistemática progressiva de alíquotas.

5. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da fixação de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidor público por ausência de autorização de tributo com efeito de confisco. Precedentes”

Esta Corte, enfrentando a temática da inconstitucionalidade das alíquotas progressivas, quando caracterizadas como confisco tributário, tem decidido que o cálculo do tributo não pode ocorrer pela menor das alíquotas progressivas, mas, sim, conforme a legislação anterior à instituição das alíquotas progressivas:

“A inconstitucionalidade, reconhecida pelo STF (RE 234.105), do sistema de alíquotas progressivas do ITBI do Município de São Paulo (L. 11.154/91, art. 10, II), atinge esse sistema como um todo, devendo o imposto ser calculado, não pela menor das alíquotas progressivas, mas na forma da legislação anterior, cuja eficácia, em relação às partes, se restabelece com o trânsito em julgado da decisão proferida neste feito. (omissis).

Disso não resulta, no entanto, a possibilidade de deferir-se a segurança como requerida, isto é, para reconhecer à impetrante o direito de recolher o ITBI calculado pela menor das alíquotas previstas no citado dispositivo, o que implicaria em fazer incidir, entre a lei anterior e a subsequente, declarada inconstitucional, uma terceira que jamais existiu, a que estabelece alíquota única para o tributo, equivalente à menor das previstas no escalonamento que – dado o critério progressivo – se reputou vedado pela Constituição.

Tal como declarado pelo Plenário, a inconstitucionalidade atinge o sistema da progressividade como um todo, da menor à maior alíquota, devendo ser



calculado o imposto na forma da legislação anterior, cuja eficácia, em relação às partes, se restabelece com o trânsito em julgado da decisão proferida neste feito” (Acórdão unânime da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 260.670-SP Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 18.04.2000)

Os tribunais brasileiros, forte no entendimento fixado por este Supremo Tribunal Federal, tem decidido que a inconstitucionalidade do sistema de alíquotas progressivas atinge o sistema como um todo, devendo o imposto ser calculado não pela menor das alíquotas progressivas, mas na forma da legislação anterior à instituição daquelas:

“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” (Acórdão unânime do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Ação Direta de Inconstitucionalidade 70045262581 Relator: Desembargador Marco Aurélio Heinz, julgado em 07.05.2012)

Como acertadamente fixado por este Tribunal, a instituição da sistemática das alíquotas progressivas no que diz respeito à contribuição previdenciária dos servidores públicos, por si só, em decorrência da diminuição da remuneração dos atingidos, autoriza a concessão de medida liminar nesta ação direta:

“Quanto ao outro requisito, que é o periculum in mora, pergunta-se: está caracterizada, na espécie – parece-me importante apontar o sentido da caracterização do periculum in mora – a questão detidamente examinada pelo ilustre Ministro-Relator quanto ao aspecto confiscatório? Se procede, ou não, esse fundamento, é matéria que o Tribunal dirá afinal. Mas não há dúvida nenhuma de que o aumento da alíquota – essa alíquota diferenciada – criará um gravame sério no que concerne ao quantum percebido pelos servidores, os quais, diante das circunstâncias da conjuntura, faz anos, não têm, de



fato, aumento na sua remuneração” (Acórdão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-DF Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 30.09.1999)

Como arremate desta petição transcreve-se o interessantíssimo debate travado, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-DF, entre os Ministro Ayres Britto e Sepúlveda Pertence, quando tratam da instituição das alíquotas progressivas na sistemática de cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos:

“O Sr. Ministro Carlos Ayres Britto – Vossa Excelência me permite um aparte? Como ficaria a situação dessa regra do artigo 194, IV, “irreduzibilidade dos benefícios”, **se o Governo, a partir de agora, sucessivamente fosse aumentando o percentual de contribuição de doze, quinze e vinte?**

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence – Ministro, a jurisdição constitucional depois de “Marbury versus Madison” tem um precedente obrigatório: “McCulloch versus Maryland”, onde o gênio de Marshall usou de argumento semelhante, ainda há pouco utilizado pelo Ministro Celso de Mello. Cuidava-se da afirmação da imunidade tributária recíproca e se partiu da afirmação axiomática de que **o poder de tributar envolve o poder de destruir**. Creio que, mais de um século depois, salvo engano Holmes viria a respondê-lo: **“não enquanto os tribunais estiverem abertos”**. Não vamos raciocinar com o absurdo.

E nem é preciso grande construção constitucional para elidir a possibilidade aventada por V. Exa: a nossa Constituição tem regra explícita de proibição do tributo com efeito de confisco (CF, art. 150, IV)” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-DF Relator: Ministro Cezar Peluso, julgado em 18.08.2004)

Portanto, resta evidente que **a instituição das alíquotas progressivas na sistemática de cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos**, decorrente do disposto no artigo 149, § 1º, CF/88 e do disposto no artigo 11, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, §§ 2º, 3º e 4º, todos dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019, todos dispositivos impugnados nesta ação direta, **viola** o disposto no artigo 150, inciso IV e no artigo 145, § 1º, ambos dispositivos da CF/88.



Requerimento

Ante todo o exposto, o peticionário **Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União no Rio Grande do Sul - Sintrajufe** requer (1) seja deferido seu ingresso, na condição *de amicus curiae*, na presente ação direta de inconstitucionalidade e (2) sejam julgados totalmente procedentes os pedidos formulados pela requerente Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE.

Requer, outrossim, que todas as intimações referentes ao presente processo sejam realizadas em nome do advogado Felipe Néri Dresch da Silveira, OAB/RS 33.779.

Nestes termos pede deferimento.

Porto Alegre para Brasília, 20 de fevereiro de 2020.

Felipe Néri Dresch da Silveira
OAB/RS 33.779
OAB/DF 2.194-A

Carlos Guedes do Amaral Junior
OAB/RS 39.183