



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
2ª Vara Federal Cível da SJDF

---

PROCESSO: 1016909-22.2020.4.01.3400  
CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)  
AUTOR: SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO DF  
Advogado do(a) AUTOR: JOAO MARCOS FONSECA DE MELO - DF26323  
  
RÉU: UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)

**DECISÃO**

Trata-se de ação cível ajuizada por **SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL (SINPOL/DF)** em face da **UNIÃO**, no qual pede:

"d) a declaração, em controle difuso, da inconstitucionalidade do artigo 11 da EC n. 103/2019 e da nova redação (art. 1o) atribuída ao artigo 149, §1o, da Constituição Federal, para, logo em seguida, condenar a União Federal a manter o percentual de contribuição social do Regime Próprio de Previdência Social de seus servidores na alíquota anterior de onze por cento (11%);

e) a condenação da União a devolver aos servidores representados os valores que tiveram a majoração em razão da aplicação da do artigo 11 da EC n. 103/2019 e da nova redação (art. 1o) atribuída ao artigo 149, §1o, da Constituição Federal e que já tenham sido eventualmente pagos pelos servidores representados pelo Autor, tudo com correção monetária e incidência de juros de mora;"



Na petição inicial (Id 206985382), a parte autora narra que, em 13 de novembro de 2019, foi promulgada a EC nº 103/2019, que previu a possibilidade de instituição de contribuições previdenciárias dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas com alíquotas progressivas. Prossegue narrando que, em 03 de fevereiro de 2020, o Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia editou a Portaria nº 2.963, reajustando os valores das contribuições. Sustenta que houve violação dos princípios constitucionais do não confisco, da isonomia tributária, da equidade na forma de participação no custeio, da contrapartida e do não retrocesso social.

Pede a concessão de tutela provisória de urgência.

Atribui à causa o valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Junta documentos.

Comprova o recolhimento das custas (Id 207010373).

Distribuída a ação, os autos vieram conclusos para análise do pedido de tutela provisória de urgência.

É o relatório. Decido.

O art. 300 do CPC estabelece que a tutela de urgência de natureza antecipada será concedida quando houver elementos que evidenciem: (a) a probabilidade do direito; (b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e (c) reversibilidade da medida.

No caso em análise, estão presentes os requisitos necessários para a concessão da medida.

O dispositivo que constitui o objeto (principal) da causa é o art. 11 da EC nº 103/2019, cujo teor é o seguinte:

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

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Diversas ações foram ajuizadas perante o STF, que ainda não se pronunciou sobre a constitucionalidade da norma. Na presente causa, o argumento central do autor é que o regime de progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária estabelecido pela EC nº 103/2019 viola o princípio do não confisco.

A garantia invocada está prevista no art. 150, IV, da CRFB. *In verbis*:

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;

Trata-se de limitação à competência tributária dos entes federados que decorre do direito constitucional de propriedade (art. 5º, XXII). A lógica da vedação à utilização do tributo com efeito confiscatório é que o Estado não tem o direito de se apropriar da totalidade (ou quase totalidade) do patrimônio e das rendas dos contribuintes, ainda que utilize a tributação como pretexto.

Veja-se, a propósito, o que ensina Leandro Paulsen:



“Confisco é a tomada compulsória da propriedade privada pelo Estado, sem indenização. O inciso comentado refere-se à forma velada, indireta, de confisco, que pode ocorrer por tributação excessiva. Não importa a finalidade, mas o efeito da tributação no plano dos fatos. Não é admissível que a alíquota de um imposto seja tão elevada a ponto de se tornar insuportável, ensejando atentado ao próprio direito de propriedade. Realmente, se tornar inviável a manutenção da propriedade, o tributo será confiscatório” (Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência, 18ª edição, São Paulo, Saraiva, 2017, p. 752).

Embora não haja uma definição precisa de que medida de imposição tributária constitui confisco, o certo é que a norma constitucional deve ser entendida como uma exigência de razoabilidade da tributação. Nesse ponto, convém salientar que o entendimento doutrinário e jurisprudencial é no sentido de que a razoabilidade da tributação deve ser aferida a partir da carga tributária imposta por um mesmo ente, e não de cada tributo isoladamente.

Nessa linha, o STF tem examinado o efeito confiscatório de contribuições previdenciárias considerando também tributação sobre a renda. Confira-se, a título ilustrativo, um trecho da ementa de um importante acórdão do STF sobre a matéria:

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 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 (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto).

- A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A 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.

(...)

(ADI 2010 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

*In casu*, a referida emenda constitucional instituiu a alíquota de 14% (quatorze por cento) para a contribuição previdenciária dos servidores, sendo que pode chegar a 22% (vinte e dois por cento), a depender do valor dos vencimentos ou proventos. Em alguns casos, a carga tributária, considerando a soma da alíquota efetiva da contribuição previdenciária com o imposto de renda incidente sobre o vencimento ou o provento, ultrapassa o percentual de 40% (quarenta por cento) da renda mensal.

Ora, por mais que sejam relevantes as razões atuariais que levaram à aprovação da EC nº 103/2019, não se pode considerar razoável uma tributação que alcança quase a metade dos vencimentos ou proventos dos servidores e pensionistas.

Esse entendimento já vem sendo manifestado em sede doutrinária por ilustres juristas, como Ingo Wolfgang Sarlet que, em coluna publicada em 28 de fevereiro de 2020 no site jurídico Consultor Jurídico, concluiu:

“(...) não há porque se deixar dominar pela timidez, mas sim, afirmar de modo enfático que a instituição de alíquotas progressivas para as contribuições dos servidores ativos e inativos mediante a reforma da previdência, é manifestamente inconstitucional, ofendendo a regra constitucional da proibição de tributo de natureza confiscatória (e mesmo da irredutibilidade salarial), simultaneamente estando em frontal desacordo com os limites materiais à reforma constitucional e — nessa perspectiva — também das exigências do princípio da proibição de retrocesso”.

Ressalte-se ainda que, em diversas ocasiões, o STF declarou a inconstitucionalidade da incidência progressiva de contribuições previdenciárias dos servidores públicos. Confira-se, a título de exemplo:



AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento desta Suprema Corte que, no julgamento da ADI 2.010-MC, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, nos termos do art. 150, IV, da Constituição. Precedentes.

II – Agravo regimental improvido.

(AI 676442 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 19/10/2010, DJe-218 DIVULG 12-11-2010 PUBLIC 16-11-2010 EMENT VOL-02431-02 PP-00258)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA PROGRESSIVA.

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). Tal entendimento estende-se aos Estados e Municípios.

2. Agravo regimental improvido.

(RE 414915 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 21/03/2006, DJ 20-04-2006 PP-00031 EMENT VOL-02229-04 PP-00634)

Destarte, parecem suficientes as razões para se concluir, em sede de cognição sumária, que o art. 11 da EC nº 103/2019, viola a cláusula pétrea inscrita no art. 150, IV, da CRFB, o que reveste de probabilidade o direito do autor.

Há perigo de dano, uma vez que os substituídos já estão sofrendo a tributação aparentemente confiscatória.

Por fim, a medida é reversível em caso de decisão definitiva desfavorável.

Ante o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** para determinar a suspensão do art. 11 da EC nº 103/2019, para que a União se abstenha de implementar nos contracheques dos substituídos as novas alíquotas previstas no referido dispositivo, remanescendo o mesmo patamar de contribuição (11%) anterior à majoração.

Intimem-se. Cite-se.

Brasília, 14 de abril de 2020.



Assinado eletronicamente

**ANDERSON SANTOS DA SILVA**

Juiz Federal Substituto da 2ª Vara/SJDF

