



**INFORMATIVO E NOTA TÉCNICA SOBRE A AÇÃO COLETIVA  
TOMBADA SOB O N. 1016909-22.2020.4.01.3400**

---

**DA CONSULTA**

---

1. Consulta-nos a respeitável Diretoria do SINPOL/DF sobre o andamento processual da ação coletiva tombada sob o n. **1016909-22.2020.4.01.3400**, em tramitação na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, em que se discute a progressividade da alíquota previdenciária para servidores públicos estipulada pela Emenda Constitucional n. 103/2019.

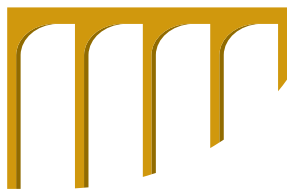
2. Para tanto, a presente nota técnica será dividida em três tópicos: **(i)** o primeiro tópico traçará a síntese do processo tombado sob o n. **1016909-22.2020.4.01.3400**; **(ii)** o segundo tópico abordará alguns fundamentos levantados na petição inicial, bem como a repercussão jurídica das Ações Diretas de Inconstitucionalidades em trâmite no Supremo Tribunal Federal à referida ação coletiva; **(iii)** terceiro tópico apresentará possíveis encaminhamentos a título de conclusão.

---

**DA SÍNTESE DO PROCESSO**

---

3. Como dito, na ação, o Sindicato Autor requer a declaração de inconstitucionalidade do artigo 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019 e da nova redação atribuída ao artigo 149, §1º, da Constituição Federal. O artigo 11 da EC nº 103/2019 determina aumento de 11% para 14% da alíquota da contribuição previdenciária para servidores públicos ativos, aposentados ou pensionistas de qualquer dos Poderes da União, até que entre em vigor lei que altere de modo definitivo as disposições quanto a essa alíquota, atualmente prescritas nos artigos 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18/06/04. Nos incisos do artigo 11 da EC nº 103/2019, tem-se parâmetros de redução ou majoração da alíquota, baseadas no valor da base de contribuição ou do benefício recebido.



4. Ao receber a petição inicial e analisar o pedido liminar, **o Juiz da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal deferiu 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.

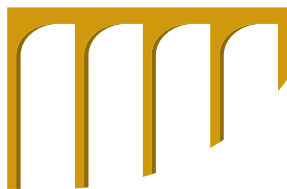
5. Em sua decisão liminar, o Juiz apontou que, em diversas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da incidência progressiva de contribuições previdenciárias dos servidores públicos. No mesmo sentido, entendeu haver perigo de dano aos filiados do Sindicato Autor, visto que “os substituídos já estão sofrendo a tributação aparentemente confiscatória”, desde 1º de março de 2020. Nesses termos, foi deferida parcialmente a tutela provisória de urgência, determinando a suspensão do artigo 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.

6. Sucede que a União Federal apresentou um pedido de suspensão de liminar ao Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), tendo o pedido deferido pelo Presidente do TRF, em que se suspendeu todas as decisões liminares proferidas pelos Juízes de 1ª instância do TRF1. Em outras palavras, a decisão liminar deferida não foi cassada ou anulada, mas apenas suspensa por ordem do Presidente do TRF1.

7. Ato contínuo, a União Federal apresentou contestação e, logo em seguida, o SINPOL/DF apresentou réplica à contestação, afastando todos os pontos levantados.

8. Atualmente o processo encontra-se com o Juiz da 2ª Vara Federal para julgamento definitivo.

9. Eis, pois, em apertada síntese, o contorno dos autos do processo.



---

## DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS APRESENTADOS AO JUÍZO E DA IMPORTÂNCIA DO AJUIZAMENTO DESSA AÇÃO COLETIVA

---

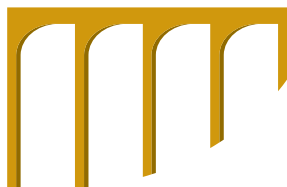
10. A redação atribuída ao artigo 149, §1º, da CF/88, pela EC nº 103/209 altera seus termos para instituir a progressão de alíquotas das contribuições previdenciárias de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

### **Por quê a instituição da progressão de alíquota das contribuições previdenciárias é prejudicial ao servidor policial civil do DF?**

11. A progressividade ou o escalonamento estabelecido pela EC n. 103/2019 não promove o crescimento econômico, como se idealizou inicialmente ao estabelecer tal medida, pois o efeito cumulativo – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afeta, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte, os servidores públicos federais, constituindo violação ao art. 150, IV, da Constituição Federal, no qual se consagra o princípio da vedação ao confisco.

12. O direito à previdência não apenas é direito fundamental, mas constitui cláusula pétrea da Constituição de 1988, e, por isso, está totalmente apto a balizar o poder de reforma constitucional. Nesse sentido, o novo regime de progressividade instituído pela EC nº 103/2019 viola não somente o princípio da vedação da utilização de tributo com efeito de confisco, mas também o princípio da isonomia tributária, o princípio da equidade, na forma de participação do custeio, o princípio da contrapartida, e a vedação ao retrocesso social.

13. Entendemos ser esse o caso das novas determinações trazidas na EC nº 103/2019 quanto à progressão de alíquotas previdenciárias, uma vez que a referida emenda institui alíquota de 14% para a contribuição previdenciária dos servidores, sendo que pode chegar a 22%, 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, o que foge ao limite da razoabilidade.

### **O Supremo Tribunal Federal já se deparou com situação parecida?**

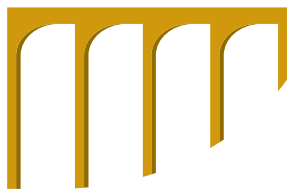
14. Na decisão liminar, o Juiz Federal Substituto da 2ª Vara/SJDF, Dr. Anderson Santos da Silva, apontou que, em diversas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da incidência progressiva de contribuições previdenciárias dos servidores públicos.

15. Além disso, o SINPOL/DF, em todas suas peças, projetou luzes tanto para as decisões do STF sobre esse tema quanto para a importância de a Justiça Federal seguir tais decisões como medida de coerência judicial, consoante se observa da ementa de um julgado colacionado nas peças jurídicas apresentadas pelo SINPOL, a saber:

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS – CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL [...] 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 DA DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL INERENTE À CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE.

[...] 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 da 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.<sup>1</sup>

16. O SINPOL/DF comprovou em sua petição inicial que a majoração da alíquota de contribuição previdenciária de forma escalonada, que pode impactar em uma alíquota efetiva de até 16,75% (dezesseis vírgula setenta e cinco por cento), aliada à incidência de imposto sobre a renda no patamar de 27,5% (vinte e sete e meio por cento), enseja **tributação confiscatória** nos valores percebidos pelos servidores, **que alcança índice superior a 40% (quarenta por cento)**.

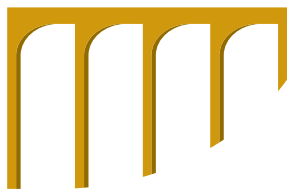
17. Ao contrário de conter suposto déficit no orçamento previdenciário, a progressividade de alíquotas estabelecida pela Emenda Constitucional configura medida irrazoável e desproporcional que objetiva unicamente incrementar as receitas públicas desacompanhada de adoção de práticas que confirmam maior eficiência ao aparelho administrativo. Isto é, além de se valer de medida confiscatória, o Estado não apresenta a contrapartida para tal situação.

**Qual seria a repercussão jurídica das ADIs que tratam especificamente sobre a constitucionalidade da instituição da progressividade nas contribuições previdenciária na ação coletiva ajuizada pelo SINPOL/DF?**

18. Como já foi dito em *informativo jurídico do SINPOL/DF*, veiculado em agosto de 2023, partidos políticos e associações de servidores ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidades (ADIs) que, dentre vários temas, questionaram a constitucionalidade do artigo 11 da EC n. 103/2019 e da nova redação (art. 1º) atribuída ao artigo 149, §1º, da Constituição Federal.

---

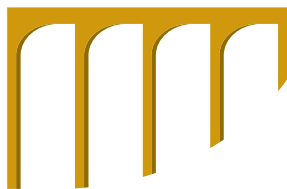
<sup>1</sup> STF, Pleno, ADI n. 2.010/DF-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.4.2002; excerto da ementa.



19. O julgamento dessa ADI teve início em 16.09.2022, via plenário virtual, onde o ministro Luís Roberto Barroso, relator, votou no sentido de declarar a constitucionalidade de regras contestadas e apenas atendeu, de forma parcial, um dos pedidos apresentados nas ações. Especificamente quanto à progressividade da alíquota previdenciária, o ministro Roberto Barroso entendeu que o escalonamento das alíquotas foi autorizado por emenda à Constituição, o que seria diferente do que fora decidido pelo STF quando o Supremo havia afirmado que o legislador não poderia estabelecer progressividade fora das hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional.

20. Além disso, o ministro Luís Roberto Barroso entendeu que “tal progressividade não afronta o princípio da vedação ao confisco. Busca realizar o princípio da capacidade contributiva, estabelecendo, inclusive, deduções na alíquota-base de 14% para as faixas remuneratórias mais baixas. Ademais, por força de lei, se o servidor sofre aumento na contribuição previdenciária, também se beneficia de redução no imposto de renda. Tal circunstância, aliada ao fato de que as alíquotas progressivas em ambos os tributos incidem por faixas de valor, revela ser incorreto dizer que eles consomem quase metade da remuneração de quem está no topo da pirâmide do serviço público no Brasil. Consideradas as duas exações, o acréscimo na carga tributária para quem recebe remuneração equivalente ao teto do funcionalismo público foi de 4,13%”.

21. Por outro lado, o ministro Edson Fachin inaugurou **divergência** para declarar a inconstitucionalidade de determinadas regras. No que toca à instituição da progressividade da alíquota previdenciária, Sua Excelência declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, na parte referente aos arts. 149, §1º-A, §1º-B e §1º-C (contribuições de inativos e pensionistas e extraordinária, respectivamente); 25, §3º; e, por fim, art. 26, §5º, todos da EC nº. 103/2019, **ao argumento** de que “a perda das balizas da razoabilidade, da vedação ao excesso que acarreta verdadeiro sacrifício de direito, a instituição de um regime que pereniza a exceção e a surpresa, a exemplo do novel art. 149 e dos seus parágrafos, não é, a meu sentir, constitucional, porquanto violadora da segurança jurídica e da vedação à instituição de tributo confiscatório. Tal prática pode vir a violar o conteúdo essencial do direito fundamental em questão, o que configuraria afronta à cláusula pétrea do inciso IV, do § 4º, do art. 60 da Constituição Federal”.



22. O ministro Luiz Fux havia pedido destaque e interrompeu julgamento virtual. Agora, **o caso será reiniciado em plenário físico**, em data a ser definida pela Presidente do STF, pois o ministro relator já requereu a inclusão das referidas ADIs em pauta.

23. Diante desse panorama, temos alguns cenários a serem analisados. O primeiro cenário expõe a hipótese de que, caso prevaleça o voto do ministro relator, min. Roberto Barroso, declarando a constitucionalidade da progressividade da alíquota previdenciária, o efeito prático será o julgamento pela improcedência do pedido contido da ação coletiva, tendo em vista que os efeitos gerados pelo julgamento da ADI são vinculantes aos órgãos do Poder Judiciário, Administração e Poder Executivo, obrigando-os a cumprir a decisão e a agir de acordo com o que ela determinou.

24. O segundo cenário diz respeito à prevalência da divergência inaugurada pelo ministro Edson Fachin, cujo voto foi no sentido de se declarar a inconstitucionalidade da norma que trata sobre a progressividade da alíquota de contribuição previdenciária. Neste cenário, a ação coletiva deverá ser julgada procedente, tendo em vista os efeitos vinculativos da ADI, o que poderá levar a condenação da União Federal a restituir valores pagos concernentes ao aumento da alíquota previdenciária.

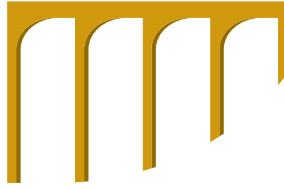
---

## DA CONCLUSÃO

---

25. Diante do exposto, apresentamos as seguintes conclusões:

- a) Logo quando o SINPOL/DF ajuizou a ação coletiva no começo do ano de 2020, o Juiz da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal **deferiu** os efeitos da tutela (pedido liminar) e suspendeu a progressividade da alíquota previdenciária. Essa suspensão permaneceu por aproximadamente 2 meses até momento em que a União Federal conseguiu com o Presidente o TRF1 a suspensão da liminar.



- b) Atualmente, a ação coletiva encontra-se com o juiz da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária para prolação de sentença.
  - c) A breve tempo, o Supremo Tribunal Federal julgará ações diretas de inconstitucionalidades e decidirá se a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária é constitucional ou não. Caso se decida pela inconstitucionalidade da progressividade da alíquota, os pedidos da ação coletiva ajuizada pelo SINPOL/DF deverão ser julgados procedentes. Por outro lado, caso se decida pela constitucionalidade do escalonamento da alíquota previdenciária, os pedidos da ação coletiva serão julgados improcedentes.
  - d) O escritório permanece à disposição para esclarecimentos de dúvidas dos sindicalizados.
26. Este é o Parecer que, *s.m.j.*, submete-se à apreciação da d. Diretoria do SINPOL/DF.

Brasília, 11 de agosto de 2023.

**João Marcos Fonseca de Melo**  
OAB/DF 26.323

**Juliana Britto Melo**  
OAB/DF 30.163