



Número: **1026314-82.2020.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **9ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **14/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 192.000,00**

Assuntos: **Contribuições Previdenciárias**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR (AUTOR)		RAFAELA POSSERA RODRIGUES (ADVOGADO) MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO (ADVOGADO)	
UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL) (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
23661 4860	18/05/2020 07:43	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
9ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1026314-82.2020.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

AUTOR: SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR

Advogados do(a) AUTOR: RAFAELA POSSERA RODRIGUES - DF33191, MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO - DF13811

RÉU: UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)

DECISÃO

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – ADUnB, seção sindical do Sindicato Nacional Dos Docentes Das Instituições De Ensino Superior – ANDS, ajuizou ação de procedimento comum contra a **UNIÃO**, em que objetiva seja concedida a tutela de urgência “para suspender, em relação aos seus filiados, a eficácia do artigo 149, caput, e respectivos § 1º, da Constituição Federal, conforme redação conferida pelo artigo 1º da Emenda Constitucional 103/2019, e o art. 11, caput, e os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, também da referida norma, enquanto perdurar o estado de emergência global na saúde pública, amplamente reconhecido pela Lei nº 13.979/2020, determinando à União que não implemente, em favor dos substituídos, a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária durante o período, mantendo-se incólume a alíquota de 11% (onze por cento)” (fls. 53/54).

Afirma o sindicato autor que a EC nº. 103/2019 estabeleceu a cobrança de alíquota progressiva na contribuição previdenciária dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. Alega que a norma em questão viola os princípios da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia, bem como dos princípios da vedação do confisco e da capacidade contributiva.

Acrescenta que a EC nº. 41/2003 alterou o art. 40 da CF/1988, incluindo o parágrafo 20º, que previu a criação de unidade gestora do regime de previdência complementar, a ser criado por cada ente



estatal, que veio a ser regulamentada pela Portaria MPS nº. 402, de 12/12/2008.

Aduz que até a presente data a União não criou a unidade gestora do RPPSU, responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do plano de previdência complementar, o que impede a participação dos servidores na gestão e torna inexecutável o resultado decorrente da avaliação atuarial.

Defende a suspensão da instituição de contribuição previdenciária extraordinária e sua consequente alíquota, bem como da alíquota progressiva prevista pelo art. 11 da EC nº. 103/2019, ante seu caráter confiscatório, agravado pela pandemia de COVID-19.

A inicial veio acompanhada de procuração e documentos.

Inicialmente distribuída a ação perante a 2ª Vara Federal/SJDF, foi remetida a este Juízo, por conexão ao processo nº. 1023070-48.2020.4.3400 (fls. 119).

Após, vieram os autos conclusos.

É breve o relatório. **DECIDO.**

De início, reconheço a prevenção desse Juízo para processar e julgar a causa, ante a distribuição anterior da ação nº. 1040034-53.2019.4.3400, a teor do disposto pelo art. 55, *caput*, do CPC, e não do processo nº. 1023070-48.2020.4.3400, como indicado pela decisão de fls. 119.

Para o deferimento de tutela provisória de urgência, faz-se necessário a presença de dois requisitos concomitantes, quais sejam, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, ou seja, quando “*houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo*” (art. 300 da Lei nº 13.105/2015).

No caso, **vislumbro a presença dos requisitos.**

Insurge-se o Sindicato autor contra a regra prevista pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº. 103/2019, que possibilitou a implantação de alíquota progressiva de contribuição previdenciária aos servidores ativos, aposentados e pensionistas, nos seguintes termos:

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.

Após a edição da norma em questão, diversas ações foram ajuizadas perante o STF, que ainda não se pronunciou sobre sua 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.

Acerca do princípio da vedação do confisco, o art. 150, IV, da CF/1988, prevê:

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;

O princípio da vedação do confisco visa impedir que o Estado se aproprie da totalidade, ou quase totalidade, do patrimônio e das rendas dos contribuintes, ainda que o objetivo da norma seja a criação de tributo. Esse princípio está fundamentado na limitação a competência tributária dos entes federados, decorrente do direito constitucional de propriedade, previsto pelo art. 5º, XXII, da CF/1988.

Sobre o tema, 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).

A despeito de inexistir norma prevendo especificamente o montante ou percentual a ser considerado como 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 já decidiu, no julgamento da ADI nº. 2010, da Relatoria do Ministro Celso de Mello, que *“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)

No caso das alíquotas progressivas instituídas pela EC nº. 103/2019, a norma previu podem variar de 14% (quatorze por cento) até 22% (vinte e dois por cento), a depender do valor dos vencimentos ou proventos do servidor. 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.

Feitas estas ponderações, entendo que 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.

Vale lembrar que o STF, outrora, já havia decidido pela inconstitucionalidade da incidência progressiva de contribuições previdenciárias dos servidores públicos, como provam as seguintes ementas:

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)

Desse modo, é possível concluir, em sede de cognição sumária, que o art. 11 da EC nº 103/2019, viola o princípio do não confisco, previsto pelo art. 150, IV, da CF/1988.

Quanto à alegação de inexistência de unidade gestora, para realização da avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial, consigno que o parágrafo primeiro do art. 12 da EC nº. 103/2019 prevê que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, juntamente com as entidades gestoras dos regimes de previdência do serviço público de cada ente federativo serão responsáveis pelo processamento dos dados para a composição da avaliação atuarial, *in verbis*:

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o caput disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.

O *caput* do mesmo artigo, por sua vez, estabelece que a União instituirá sistema integrado de dados, que serão utilizados para o cálculo da avaliação atuarial. Confira-se:

Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os [arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal](#), aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o [art. 203 da Constituição Federal](#) e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#), em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos [incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal](#).

Nada obstante, a ré ainda não procedeu a criação de sua unidade gestora, o que inviabiliza o processamento dos dados pertinentes por único órgão, e, via de consequência, inviabiliza o cálculo da avaliação atuarial de maneira fidedigna.

Destaco que, ainda que a EC nº. 103/2019 não contenha determinação expressa de criação de Unidade Gestora, ao incluir o parágrafo 20 no artigo 40 da CF/1988, estabeleceu a necessidade de unidade



gestora do regime próprio de previdência social de cada ente da federação, *in verbis*:

§ 20. *É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão **ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo**, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (sem negrito no original)*

O inciso VII do parágrafo 22 do art. 40 da CF/1988, por sua vez, prevê que lei complementar federal estabelecerá normas para estruturação da entidade/órgão gestor do RPPS, e, o inciso IV da mesma norma, determina que lei complementar deverá criar mecanismos de equacionamento do déficit atuarial:

§ 22. *Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:*

(...)

*VI - **mecanismos de equacionamento do déficit atuarial**;*

*VII - **estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência**; (grifo não original)*

Pelo exposto, **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA**, para suspender, em favor dos servidores/pensionistas representados pelo Sindicato autor, enquanto perdurar o estado de calamidade pública declarado pelo Decreto Legislativo nº. 06/2020:

a cobrança da contribuição extraordinária dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, prevista pelo art. 149, §1º-B, da CF/1988;

a cobrança de contribuição ordinária sobre o valor que ultrapasse o salário mínimo de aposentados e pensionistas, instituída pelo art. 149, §1º-A, da CF/1988;

a criação de outras medidas para equacionamento do déficit atuarial, como previsto pelo parágrafo 1º-C do art. 149 da CF/1988; e

a instituição da alíquota progressiva da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de servidores ativos, inativos e pensionistas, devendo ser mantido o mesmo patamar de contribuição (11%) anterior à majoração.



Cite-se.

Após, vista ao autor para réplica.

Intimem-se.

Brasília-DF.

(Datado e assinado eletronicamente, conforme certificação digital abaixo)

