



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.255/DF**

**RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**REQUERENTES: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS E OUTROS**

**ADVOGADOS: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTROS**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 355305/2021**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C DO ART. 149 DA CF, INCLUÍDOS PELA EC 103/2019, BEM COMO DOS ARTS. 9º, *CAPUT* E §§ 4º E 5º; E 11, *CAPUT*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, AMBOS DA EC 103/2019, POR OFENSA AOS ARTS. 95, III; 128, § 5º, I, "C"; 2º; 127, § 1º; 93, V; 129, § 4º; 150, IV; 195, § 5º; A5º, XII; 150, II; 6º; 194; 40; 201, § 11; 167, XI; e 40, *CAPUT*, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. **PRELIMINAR.** ILEGITIMIDADE ATIVA DA ANPT, DA ANAMATRA E DA ANPR PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADES QUE REPRESENTAM APENAS FRAÇÃO DE DETERMINADA CATEGORIA PROFISSIONAL. LEI OU ATO NORMATIVO QUE EXTRAPOLA O UNIVERSO DE SEUS REPRESENTADOS. DESATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 103, IX, DA CF. LEGITIMIDADE DA AMB E DA CONAMP. **MÉRITO.** CAPACIDADE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

CONTRIBUTIVA. POSTULADO QUE ALCANÇA TODAS AS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS, INCLUSIVE AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA NO TEXTO CONSTITUCIONAL, INCLUÍDA PELA EC 103/2019. MEDIDA QUE SE HARMONIZA COM OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DA EQUIDADE E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E CARÁTER SOLIDÁRIO DO SISTEMA. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DE GESTÃO. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL, DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIOS E DA UNIDADE ORGÂNICA POR ESCALONAMENTO DE SUBSÍDIOS OU DAS GARANTIAS E PRERROGATIVAS DOS MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ABSOLUTA. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS RENDIMENTOS LÍQUIDOS EM DECORRÊNCIA DA MAJORAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, DESDE QUE OBSERVADAS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR. ESCALA REMUNERATÓRIA CONSTITUCIONAL DE MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO MP QUE ANTECEDE À INCIDÊNCIA DE TRIBUTOS. INEXISTÊNCIA DE VIÉS SINLAGMÁTICO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ART. 195, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS A TÍTULO DE CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA. TRIBUTO DE NATUREZA VINCULADA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

INCLUSÃO PELA EC 103/2019 DE PRECEITOS VOLTADOS AO FORTALECIMENTO DA PREVIDÊNCIA, ENTRE ELES: VEDAÇÃO EXPRESSA DE UTILIZAÇÃO DE RECEITAS PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS DISTINTAS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (CF, ART. 167, XII) E AFASTAMENTO DE INCIDÊNCIA DA DRU SOBRE AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL (ADCT, ART. 76, § 4º). ART. 150, II, DA CF. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS INSTITUÍDAS COM RESPALDO NA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. ART. 40, *CAPUT*, DA CF. PEC 6/2019, QUE DEU ORIGEM À EC 103/2019, ACOMPANHADA DE ESTUDO ATUARIAL. INEXIGÊNCIA DE CÁLCULO ATUARIAL PARA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE VISA MAJORAR ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DO SUPOSTO EFEITO CONFISCATÓRIO OU DE AFRONTA AO DIREITO DE PROPRIEDADE. AUSÊNCIA DE VULNERAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICA DO CONTRIBUINTE. AMPLIAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO REGIME PRÓPRIO EM CASO DE *DEFICIT* ATUARIAL. QUEBRA DE ISONOMIA E EQUIDADE ENTRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS. RESTRIÇÃO DA IMUNIDADE CONSTITUCIONAL CONFERIDA A DETERMINADOS GRUPOS COM REDUÇÃO EXCESSIVA DE PODER AQUISITIVO. VIOLAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA. INSTITUIÇÃO DE ALÍQUOTAS EXTRAORDINÁRIAS. MEDIDA TEMERÁRIA. “CARTA BRANCA” OUTORGADA EM FAVOR DO LEGISLADOR ORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE BALIZAS PARA A



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IMPLEMENTAÇÃO DA EXIGÊNCIA FISCAL EXTRAORDINÁRIA, EXCETO O DILATADO E QUESTIONÁVEL PERÍODO MÁXIMO DE 20 ANOS, PREVISTO NA PRÓPRIA EC 103/2019. VIÉS CONFISCATÓRIO EVIDENCIADO. PROVIDÊNCIA QUE EXCEDE AS FRONTEIRAS DA RAZOABILIDADE. AFRONTA AO ART. 150, IV, DA CF/88. DESCUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ART. 60, § 4º, IV, DA CF/88. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. As associações que representam apenas fração de determinada categoria profissional não atendem ao disposto no art. 103, IX, da CF, razão pela qual não detêm legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo cujo alcance ultrapassa a fronteira da esfera de direitos de seus representados.
2. O princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, § 1º, da Lei Fundamental – porquanto intrinsecamente relacionado à igualdade, à equidade e à justiça social – também abrange outras modalidades de tributos, inclusive a contribuição previdenciária.
3. Admite-se a instituição de alíquotas progressivas de contribuição para a previdência social quando expressamente autorizada pela Constituição, como é o caso das novas alíquotas previdenciárias introduzidas pela EC 103/2019.
4. A progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, introduzida com vistas a assegurar a efetividade e a sustentabilidade da previdência social, encontra lastro nos postulados da igualdade, da capacidade contributiva, na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial e na equidade do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

custeio, em harmonia com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social.

5. Pelo princípio da unicidade de gestão e regime previdenciário, incluído pela EC 41/2003 e alterado pela EC 103/2019, é vedada a existência de mais de um regime próprio no âmbito de cada ente federativo, motivo pelo qual não se admite aferir a situação financeira e atuarial de um regime previdenciário considerando-se tão somente uma ou mais categorias do funcionalismo público, de maneira isolada, destacando-se, ainda, que a solidariedade e o equilíbrio financeiro e atuarial aplicam-se a um determinado regime como um todo.

6. A simples majoração de alíquotas de contribuição previdenciária não tem o condão de afrontar a independência funcional (CF, arts. 2º e 127, § 1º) dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, haja vista que a medida em nada interfere na liberdade de atuação institucional dos integrantes dessas carreiras.

7. As garantias de irredutibilidade de remuneração e de irredutibilidade de subsídios (CF, arts. 37, XV; 95, III; e 128, § 5º, I, "c") não se revestem de caráter absoluto e não alcançam a majoração de tributos em geral, entre eles a contribuição previdenciária, razão pela qual eventual elevação da carga tributária pode acarretar a redução de rendimentos líquidos de magistrados e membros do Ministério Público.

8. As alíquotas progressivas de previdência não interferem no escalonamento remuneratório dos membros do Judiciário e do MP, uma vez que a fixação da remuneração precede a incidência dos tributos, seguindo o escalonamento constitucional



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estabelecido a partir dos valores nominais dos subsídios previstos em lei (remuneração bruta), sendo que as alíquotas previdenciárias incidem, posteriormente, sobre aquele montante, observada a base de contribuição.

9. A introdução de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária não vulnera os arts. 6º e 194, parágrafo único, V, ambos da CF, que tratam da participação equânime no custeio da previdência, pois se coaduna com os princípios da equidade e da capacidade contributiva.

10. A majoração das alíquotas de contribuição previdenciária desacompanhada da criação ou acréscimo de benefícios não configura ofensa ao arts. 40, *caput*; 195, § 5º; e 201, § 11, da Lei Maior, visto que, com apoio no caráter solidário da previdência social e na inexistência de traço sinalagmático dos valores recolhidos a título de contribuição previdenciária, não há que se falar em paridade ou correspondência exata entre o montante das contribuições vertidas e o valor dos benefícios recebidos, sendo inadequada eventual interpretação inversa do disposto no art. 195, § 5º, da Constituição de 1988.

11. As alíquotas progressivas, instituídas pela última Reforma da Previdência, não implicam no desvio da destinação dos recursos arrecadados a título de contribuição previdenciária (tributo vinculado), qual seja, o pagamento de benefícios da previdência.

12. As alíquotas progressivas implementadas pela EC 103/2019 não configuram violação do art. 150, II, da CF, não se destinam a atingir classes específicas de servidores ou agentes públicos, e encontram-se



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

amparadas no postulado da capacidade contributiva, consectário dos princípios da igualdade e da equidade, com vistas a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, condição indispensável à sua subsistência.

13. Não se vislumbra afronta ao art. 40, *caput*, da Constituição de 1988, tendo em vista que, na Exposição de Motivos 29/2019, que acompanhou a PEC 6/2019, as razões que deram ensejo a EC 103/2019 e as proposições ali contidas foram apoiadas em dados, estudos e estimativas, além de projetar os impactos esperados a partir da implementação das regras veiculadas na atual Reforma da Previdência.

14. O disposto no art. 40, *caput*, da Lei Maior não exige apresentação de estudos atuariais como condição para elevação de alíquotas de contribuição previdenciária.

15. A carga tributária global máxima resultante das alíquotas progressivas instituídas pela EC 103/2019 não configura malferimento aos arts. 5º, XII, e 150, IV, ambos do Diploma Maior, pois não se revela insuportável, desarrazoada ou desproporcional, tampouco compromete a capacidade econômica e a dignidade dos contribuintes, de modo a impedir-lhes o pleno exercício de direitos sociais ou obstar-lhes o desempenho de suas atividades profissionais ou funcionais.

16. A ampliação da base da contribuição de aposentados e pensionistas no regime próprio configura violação dos arts. 5º, *caput*, e 40, §§ 12 e 18, ambos da CF, por quebra de isonomia e equidade existentes entre os regimes previdenciários, porquanto, ao dispensar-lhes



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

tratamento normativo-constitucional diverso, restringe, sobremaneira, o alcance da imunidade conferida a esses grupos de beneficiários.

17. O avanço indevido de tributação previdenciária sobre parcela remuneratória protegida pela Constituição da República viola o princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), pois compromete as condições de subsistência e de independência de aposentados e pensionistas do regime próprio, na medida em que reduz, excessivamente, seu poder aquisitivo. Afronta ao 60, § 4º, IV.

18. A possibilidade de a União instituir contribuições extraordinárias em caso de *deficit* atuarial consiste em medida temerária, que assume contornos de “carta branca” outorgada em favor do legislador ordinário, a quem caberá a definição de todas as demais balizas para a implantação dessa nova exação, salvo o dilatado e questionável prazo indicado de 20 anos.

19. A instituição de contribuição extraordinária, pela União, viola a vedação de criação de tributos com efeito de confisco, previsto no art. 150, IV, da CF, uma vez que a novel carga tributária dela resultante ultrapassa a fronteira da razoabilidade, tendo em vista que a exação oriunda das alíquotas progressivas ordinárias, inauguradas pela EC 103/2019, mostra-se suficiente para restabeler, e manter, o almejado equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio.

— Parecer pelo não conhecimento da ação quanto à ANAMATRA, à ANPT e à ANPR e, no mérito, pela procedência parcial do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos §§ 1º-A, 1º-B



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e 1º-C do art. 149 da Constituição de 1988, incluídos pela Emenda Constitucional 103/2019; e, por arrastamento, pela declaração de inconstitucionalidade do art. 9º, § 8º, da EC 103/2019, bem como da expressão “*e extraordinários*”, contida no art. 40, § 22, X, da CF, também incluído pela EC 103/2019.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA e pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, em face do art. 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, da Constituição Federal, na redação que lhe foi conferida pelo art. 1º da Emenda Constitucional 103/2019, e dos arts. 9º, *caput*, §§ 4º e 5º; e 11, *caput*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, ambos da mencionada EC 103/2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Eis o teor dos dispositivos questionados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

***Constituição Federal***

*Art. 149. (...)*

*§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.*

*§ 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.*

*§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.*

*§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.*

***EC 103/19***

*Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.*

*(...)*

*§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.*

*§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de deficit a implementação de segregação da massa de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de deficit.*

*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).*

*§ 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*

Preliminarmente, as requerentes defendem sua legitimidade para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Sustentam que, embora a reforma previdenciária tenha atingido também outras categorias do funcionalismo público, as maiores alíquotas de contribuição passam a ser suportadas pelos integrantes dessas classes, agentes estatais que compõem parcela da administração da Justiça.

No mérito, sustentam que a ação se volta contra *“a confiscatória majoração da alíquota previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (...), pois instituiu progressividade que impacta desproporcionalmente os subsídios dessa parcela, sem a criação de benefícios correspondentes ao abusivo aumento, sem a consideração atuarial da situação superavitária decorrente das elevadas contribuições patrocinadas por essa parcela do funcionalismo público, e sem consideração do montante contributivo arrecadado destes agentes políticos”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse passo, alegam que os dispositivos questionados afrontam o previsto (i) nos arts. 95, III; 128, § 5º, I, "c"; 2º; 127, § 1º; 93, V, e 129, § 4º (irredutibilidade de subsídios, independência funcional e unidade orgânica por escalonamento de subsídios); (ii) no art. 150, IV (vedação ao confisco); (iii) no art. 195, § 5º (exigência de correspondência entre majoração de contribuição e majoração de benefícios); (iv) no art. 5º, XII (direito de propriedade); (v) no art. 150, II (impossibilidade de discriminação pela atividade exercida); (vi) nos arts. 6º e 194 (direito à previdência social com participação equânime no financiamento); 40 e 201, § 11 (garantias do sistema contributivo); (vii) no art. 167, XI (finalidade beneficiária das contribuições arcadas pelos agentes políticos envolvidos); e (viii) no art. 40, *caput*, (exigência de estudo atuarial), todos da Constituição Federal.

Afirmam que as violações envolvem matéria que não admite abolição nem mesmo por emenda constitucional, destacando que os vícios indicados, em especial aqueles que abalam o princípio da separação dos poderes (afronta à independência funcional) e o direito de propriedade, permitiriam vislumbrar, em última análise, ofensa ao art. 60, § 4º, da Constituição de 1988, preceito limitador do poder reformador da Lei Maior.

Destacam que eventual modificação tributária que acarrete majoração da carga suportada por magistrados e membros do Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público há de observar as prerrogativas constitucionais conferidas a essas classes do funcionalismo.

Nessa trilha, asseveram que a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária, além de abusiva, não resulta em melhorias ou instituição de benefícios aos mencionados agentes estatais, devendo ser compreendida como *“redução inconstitucional dos subsídios (afronta aos arts. 95, III, e 128, § 5º, I, c, ambos da CF/1988), com violação direta à independência funcional de seus membros”*.

Argumentam que a instituição de alíquotas progressivas pela EC 103/2019 violaria o escalonamento salarial dos membros do Judiciário e do Ministério Público, previsto nos arts. 93, V, e 129, § 4º, da CF, sob o argumento de que a tributação mais pesada daqueles que figuram na faixa de base de cálculo de maior valor implicará em deformação da diferença de percentual entre um nível e outro da mesma carreira.

Assim, dizem que *“as regras que estipulam parâmetros remuneratórios – e com razão redobrada os parâmetros previdenciários – devem obedecer à conformação única constitucionalmente garantida a essas classes, como corolário das garantias de autonomia e independência funcional”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Demais disso, apontam suposto caráter confiscatório e violação do direito de propriedade, em razão de alegada injustificável e exorbitante majoração das alíquotas implementadas, em desatendimento ao disposto nos arts. 150, IV, e 5º, XXII, da Lei Maior.

Nessa direção, aduzem que *“a contribuição previdenciária sem a devida retribuição/contraprestação apenas reduz o valor/direito de propriedade de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (inciso XXII do artigo 5º da Constituição da República), levando ao confisco proibido pelo inciso IV do artigo 150 da Constituição da República”*.

Acrescentam que a natureza contributiva do regime não admite a cobrança de contribuição previdenciária sem a devida contraprestação potencial ou efetiva ao servidor público, indicando, ainda, o descumprimento da norma insculpida no art. 167, XI, da CF, calcadas na máxima de que *“a contribuição social é espécie tributária e vinculada a um fim específico, ou seja, a uma contraprestação específica do Estado, que não pode redirecionar a receita arrecadada a esse título para outros fins”*.

Defendem que *“para haver acréscimo no benefício a ser percebido, deve ser proporcionada a respectiva fonte de custeio (§ 5º do artigo 195 da Constituição), do mesmo modo, à ampliação da fonte de custeio deve corresponder a ampliação do benefício”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sob outra vertente, enfatizando a ausência de *“comprovação atuarial de que seus benefícios são a causa do alegado deficit previdenciário”*, reforçam a ocorrência de confisco, haja vista a excessiva carga tributária global suportada por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, em razão da incidência de até 22% de contribuição previdenciária, que somados aos 27,5% recolhidos a título de imposto de renda absorvem algo em torno de 46,5% de seus rendimentos.

De outra banda, as requerentes buscam comprovar que, no caso específico dos membros da magistratura e do MP, não haveria *deficit* previdenciário, e que seria, portanto, indevida a transferência de ônus maior a essas categorias, mesmo considerando-se o caráter solidário do regime.

Nesse sentido, noticiam que estudo realizado pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) sobre a situação previdenciária de magistrados e integrantes do Ministério Público revela a *“inexistência de desequilíbrio entre ativos e inativos dado o alto valor da contribuição previdenciária, o ingresso relativamente cedo na carreira, a expectativa de sobrevida e o consequente prolongamento em atividade, bem como que as contribuições superam as despesas previdenciárias”*.

Afirmam que, ante a impossibilidade de se permitir que essas classes comprovem que o montante de suas contribuições não acarreta o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

propalado desequilíbrio financeiro e atuarial, *“a abusiva majoração das suas alíquotas se dá apenas em razão das profissões por eles exercidas, em contrariedade à limitação do poder de tributar tratado no inciso II do artigo 150 da Constituição, com intenção ilegítima de reduzir-lhes seus salários, o que causa efeitos diretos e perversos sobre a independência funcional”*.

Reiteram a ocorrência de tratamento previdenciário desigual entre agentes públicos sob o argumento de *“a norma afetar notadamente aqueles servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à instituição do Regime de Previdência Complementar, haja vista que a eles, desde que não optem pela adesão, não se aplica o limitador da contribuição equivalente ao teto do regime geral e, portanto, são afetados pela abusiva majoração das alíquotas (inciso V e seguintes do § 1º do artigo 11 da EC nº 103, de 2019)”*.

E prosseguem, ressaltando que os servidores *“que ingressaram após a instituição da previdência complementar, bem como aqueles vinculados ao regime geral não serão atingidos pelas alíquotas adicionais ao teto do RGPS, não existindo motivo para esse gravame devido à remuneração”*.

Quanto à previsão de instituição de contribuição extraordinária *“para equacionar o deficit atuarial”*, a atingir, inclusive, aposentados e pensionistas, sustentam violação à razoabilidade e à garantia constitucional



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da previsibilidade tributária, corolário da segurança jurídica e da proteção da confiança, limitadores do poder de tributar.

Nessa linha, afirmam que deve ser rechaçado o abuso ao direito de legislar quando evidente o prejuízo ao contribuinte, ressaltando a notória desarrazoabilidade, imediata e potencial, na fixação das alíquotas ordinárias de contribuição (14% a 22%), bem como na possibilidade de se instituir contribuição extraordinária para equacionar eventual *deficit* atuarial (CF, art. 149, §§ 1º-B e 1º-C).

Insurgem-se, ainda, contra a possibilidade de se ampliar a base de cálculo de aposentados e pensionistas, cujas contribuições ordinárias, também no caso de ocorrência de *deficit* atuarial, poderão incidir, de forma danosa, sobre os valores de proventos e pensões que superem as cifras do salário-mínimo (CF, art. 149, § 1º-A), em detrimento à regra do art. 11, § 4º, da EC 103/2019, que determina que as alíquotas de contribuição incidirão *“sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social”*.

Noutro giro, sustentam ofensa ao art. 40, *caput*, da Constituição da República, que exige a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sob essa premissa, aduzem que *“qualquer alteração constitucional na definição de alíquotas, assim como na instituição de progressividade, exige a demonstração de razão suficiente e ordenada a uma finalidade (exclusivamente, custeio dos benefícios)”*, salientando que o estudo atuarial constitui *“requisito formal para a regularidade material das condições previdenciárias em qualquer regime”*.

Assim sendo, dizem que a PEC 6/2019, que deu origem à EC 103/2019, não apresenta o estudo atuarial necessário, limitando-se a veicular *“preconceitos e dados genéricos”*, sem o qual não pode ser considerada válida, por ausência de base certificada de *deficit* e desequilíbrio atuariais.

Pleiteiam, em caráter cautelar, a suspensão dos efeitos dos dispositivos impugnados. Alternativamente, pedem, de forma sucessiva, a suspensão da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como seja suspensa a possibilidade de ampliação da base contributiva de aposentadorias e pensões ou instituição de tributo extraordinário.

No mérito, pugnam para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, da Constituição Federal, na redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional 103/2019, bem como dos arts. 9º, *caput* e §§ 4º e 5º; e 11, *caput*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, ambos da referida EC 103/2019, por violação do disposto nos arts. 95, III; 128, § 5º, I, “c”; 2º; 127, § 1º; 93, V; 129,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 4º; 150, IV; 195, § 5º; 5º, XII; 150, II; 6º; 194; 40; 201, § 11; 167, XI; e 40, *caput*, todos da CF.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 20).

A Presidência da República manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados (peça 78). Em seguida, a Câmara dos Deputados (peça 90) e o Senado Federal (peça 92) trilharam direção idêntica, manifestando-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da União posicionou-se, preliminarmente, pela ausência de legitimidade de algumas das requerentes (ANPT, ANAMATRA e ANPR) e, no mérito, pela improcedência dos pedidos (peça 106).

Entre os diversos pleitos para ingresso como *amici curiae*, foram admitidos, nessa condição, a ANPREV (peça 164), a FENAPEF (peça 165), o SINAGÊNCIAS (peça 170), o IBDA (peça 171), a ANADEF (peça 173), o SINDIFISCO (peça 174) e a FENAPRF (peça 175).

É o relatório.

Insurgem-se as requerentes contra o disposto no art. 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, da Constituição Federal, na redação dada pelo art. 1º da Emenda



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constitucional 103/2019, bem como contra o previsto nos arts. 9º, *caput* e §§ 4º e 5º; e 11, *caput*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, ambos da referida EC 103/2019, por suposta violação do estabelecido nos arts. 95, III; 128, § 5º, I, “c”; 2º; 127, § 1º; 93, V; 129, § 4º; 150, IV; 195, § 5º; 5º, XII; 150, II; 6º; 194; 40; 201, § 11; 167, XI; e 40, *caput*, todos da CF.

**1. ILEGITIMIDADE ATIVA DE PARTE DAS AUTORAS**

Preliminarmente, registre-se que a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) não detêm legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Por ocasião do julgamento da ADPF 254, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que as associações que representam fração de determinada categoria profissional não estão legitimadas para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo cujo alcance ultrapassa as fronteiras do universo de seus representados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na oportunidade, o Relator, Ministro Luiz Fux, assentou que, “se o ato normativo impugnado repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não seria legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugnasse a norma, pela via abstrata da ação direta”.

Naquele precedente, a Corte Suprema decidiu que a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES, por não representar toda a classe de magistrados – mas, tão somente, os estaduais – não é detentora de legitimidade para propor ações em controle concentrado de constitucionalidade, como se vê da ementa:

**AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. ENTIDADE QUE REPRESENTA APENAS PARTE OU FRAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL DOS MAGISTRADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AÇÃO QUE NÃO MERECE SER CONHECIDA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. *As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional em cujo interesse vêm a juízo não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.372, redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 26/09/2014; ADPF 154-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014; ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe de 1/7/2011.*
2. *In casu, à luz do estatuto social da agravante, resta claro que a entidade tem por finalidade representar os magistrados estaduais,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*defendendo seus interesses e prerrogativas. Nota-se, assim, que a entidade congrega apenas fração da categoria profissional dos magistrados, uma vez que não compreende, dentro de seu quadro, os Juízes Federais, por exemplo.*

*3. É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES para a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade.*

*4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(ADPF 254 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 30.6.2017) – Grifos nossos.*

*In casu*, nos termos do estatuto social,<sup>1</sup> a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) “congrega os **membros do Ministério Público do Trabalho (...)**” (art. 1º) e tem como um de seus fins “*defender os direitos, garantias, prerrogativas, interesses e reivindicações dos associados*” (art. 2º, II) - grifos nossos.

A seu turno, o estatuto social da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)<sup>2</sup> dispõe que referida entidade é composta por **magistrados do trabalho e ministros de tribunais superiores** (art. 8º, I e II) e tem por finalidade “*defender e representar os interesses e prerrogativas dos associados perante as autoridades e entidades nacionais e internacionais*” (art. 2º, III) - grifos nossos.

1 Peça 9

2 Peça 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De modo semelhante, o estatuto da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)<sup>3</sup> considera como titular *“todo **procurador da república**, em atividade ou aposentado, que, de modo expresso, manifeste sua adesão ao presente estatuto”* (art. 5º, *caput*), tendo como um de seus propósitos *“velar pelo prestígio, direitos e prerrogativas da classe”* (art. 3º, I), além de *“defender seus associados, judicial e extrajudicialmente, perante autoridades públicas, sempre que desrespeitados em seus direitos e prerrogativas funcionais”* (art. 3º, II) - grifos nossos.

Nesse contexto, por representar tão somente fração ou segmento das carreiras da magistratura e do Ministério Público, a ANPT, a ANAMATRA e a ANPR não se qualificam como entidades de classe detentoras de legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do que estabelece o art. 103, IX, da CF.<sup>4</sup>

Ainda sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4311, reiterou entendimento no sentido da ilegitimidade da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, sob o fundamento de que a norma impugnada era

3 Peça 10

4 *“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...)*

*IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de interesse de toda a magistratura nacional, não se restringindo, portanto, aos limites de determinado estado da federação, como se observa da ementa daquele julgado:

*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. NORMA DE INTERESSE DE TODA A MAGISTRATURA. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.*

*1. Embora a ANAMAGES represente apenas fração da classe dos magistrados, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a sua legitimidade ativa quando a norma objeto de controle abstrato de constitucionalidade referir-se exclusivamente à magistratura de determinado ente da Federação.*

*2. O que se verifica, contudo, no caso em análise é a impugnação de norma de interesse de toda a magistratura, o que enseja o entendimento jurisprudencial consolidado desta Corte no sentido da ausência de legitimidade ativa da ANAMAGES. Precedentes: ADI 5.448-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI-AgR-ED 3.843, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 4.372, Rel. Min. Ayres Britto, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux; ADI 4600-AgR, Rel. Min. Luiz Fux. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento. (ADI 4.311 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 24.9.2018) – Grifos nossos.*

Nesse cenário, ainda que verificada a abrangência nacional, não há de se admitir que a ANPT, a ANAMATRA e a ANPR venham propor ação direta de inconstitucionalidade para questionar normas de interesse de toda a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

magistratura brasileira e de membros do Ministério Público de todo o País, uma vez que a amplitude dos preceitos constitucionais impugnados extrapola o âmbito de representação daquelas entidades.

Esse entendimento foi recentemente ratificado nos autos da ADI 3.961, ocasião em que a Suprema Corte ressaltou que a ANAMATRA só poderia ajuizar ação direta de inconstitucionalidade quando evidenciado interesse específico da categoria por ela representada, ou seja, para impugnar normas cujo conteúdo fosse próprio do campo de atuação da magistratura do trabalho, como vê da ementa a seguir reproduzida:

*EMENTA: PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 5º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 18, DA LEI 11.442/2007. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPRESENTATIVIDADE NACIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CORRELAÇÃO ENTRE A NORMA IMPUGNADA E AS FINALIDADES DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. PROVIMENTO. DECISÃO MAJORITÁRIA.*

*1. Evidenciada a representatividade nacional da entidade de classe autora, nos moldes do art. 103, IX, da Constituição da República e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999. As associações de magistrados não são detentoras de legitimidade ad causam universal para o processo de controle objetivo de constitucionalidade, impondo-se a demonstração da pertinência temática. Precedentes desse STF.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. *Em debate o exame do requisito da pertinência temática, traduzida na existência de relação entre as atividades da associação e o campo de incidência da regra impugnada (art. 5º, caput e parágrafo único, e o art. 18, ambos, da Lei 11.442/2007). **Lide envolvendo matéria ínsita ao campo de atuação institucional da magistratura do trabalho, a saber, a configuração, ou não, de vínculo de emprego com o motorista em transporte rodoviário de cargas. Alteração de legislação a retirar a competência da Justiça do Trabalho, a impactar a atuação direta dos magistrados associados, no exercício da jurisdição trabalhista.***
3. **Presente a correlação entre a norma impugnada e as finalidades institucionais da associação autora, tem-se por atendido o requisito da pertinência temática.** Precedente: ADI 4066 (Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2018); ADI 5468 (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02.8.2017). *Arguição de ilegitimidade ativa ad causam rejeitada.*
4. *Divergência circunscrita ao fundamento da ilegitimidade ativa ad causam da ANAMATRA, por ausência de pertinência temática, ao impugnar lei que dispõe sobre a natureza do transporte rodoviário de cargas por terceiros.*
5. *Agravo interno provido, por decisão colegiada majoritária.* (ADI 3.961 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. do acórdão Min. Rosa Weber, DJe de 30.7.2020) – Grifos nossos.

Ainda nesse particular, ressalte-se que, no julgamento da ADPF 418, o Supremo Tribunal Federal determinou que *“as requerentes ANAMATRA e AJUFE **carecem de legitimidade para propositura da presente arguição, na medida em que constituem entidades representativas de apenas parte da categoria profissional, pois seu escopo de defesa dos interesses da magistratura federal e trabalhista não alcança todo o âmbito da categoria***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*profissional em questão, qual seja, a magistratura nacional*” (ADPF 418, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18.8.2017) – grifos nossos.

Não se trata, aqui, de tentativa de obstaculizar o acesso à jurisdição constitucional pela via do controle concentrado, mas tão somente de prestigiar o disposto no art. 103, IX, segunda parte, da Constituição de 1988 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A crise estrutural por que passa o sistema previdenciário, um dos tripés que integram as ações da seguridade social,<sup>5</sup> vem se tornando questão cada mais sensível e merecedora de atenção especial por diversos países.

Cenários econômicos desfavoráveis, deterioração da capacidade de financiamento do sistema previdenciário, aumento da expectativa de vida da população e conseqüente elevação do número de aposentados e do tempo de percepção dos benefícios de aposentadoria, associados a inúmeros outros fatores, fizeram com que o tema da sustentabilidade da previdência social passasse a ser inserido de forma permanente nas agendas governamentais.

5 “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse mesmo sentido, por ocasião do julgamento da ADI 3.128, que, em conjunto com a ADI 3.105, questionava o art. 4º da EC 41/2003, o Ministro Cezar Peluso, Relator do acórdão, afirmou que se trata de persistente problema de ordem global, ressaltando que *“a crise estrutural dos sistemas previdenciários estatais não é fenômeno recente, nem circunscrito ao País”*.

Ainda sobre a matéria, reproduz-se trecho de relatório elaborado pelo Banco Mundial, citado pelo Ministro Peluso naquele julgamento:

*Na América Latina, Leste Europeu e na ex-União Soviética, que já não podem sustentar os programas formais de seguridade social ao idoso, introduzidos há muito tempo, é ainda mais urgente a necessidade de reavaliar políticas.*

*Aposentadorias precoces e benefícios generosos têm exigido elevadas cargas de contribuição, acarretando difusa evasão fiscal.*

*O amplo setor informal da economia em muitos países da América Latina, por exemplo, reflete, em parte, os esforços de trabalhadores e empregadores para escaparem às contribuições sobre os salários. As consequentes distorções no mercado de trabalho, nesses países e em outras regiões, reduzem a produtividade, empurrando a carga das contribuições e índice de evasão para níveis mais elevados, da mesma forma que a redução dos investimentos de longo prazo e da acumulação de capital refreiam o crescimento econômico. Não surpreende, então, que tais países não têm sido capazes de pagar os benefícios prometidos. A maioria diminuiu o custo dos benefícios, ao permitir que a inflação lhes corroesse os valores reais. Quanto o Chile enfrentou tais problemas há quinze anos, reformou a estrutura do seu sistema. Outros países latino-americanos estão passando por mudanças estruturais similares, e alguns países do Leste Europeu os estão observando. O desafio é encontrar um novo sistema e um*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*caminho de transição que seja aceitável pelo idoso, que foi induzido a esperar mais, e ao mesmo tempo seja sustentável e estimule o progresso para os jovens.*

(ADI 3.128, Rel. do acórdão Min. Cezar Peluso, DJe de 18.2.2005) – Grifos nossos.

Essa mesma preocupação é tema da doutrina especializada, como se observa do excerto a seguir reproduzido:

*No mundo inteiro, em face das novas realidades demográficas, econômicas e sociais, os regimes previdenciários públicos há vários anos vêm enfrentando um constante problema para atender os compromissos assumidos. Fatores tais como a crise econômica global que aflige o Estado Social, a racionalização e a adaptação do sistema em face das mudanças demográficas e sociais, e até mesmo a reestruturação de sistemas econômicos inteiros, que poderiam ser beneficiados pela mudança do sistema de financiamento, têm acelerado o debate sobre os sistemas nacionais de previdência, principalmente no que tange às aposentadorias.<sup>6</sup> (Grifo nosso.)*

Some-se a isso a instituição da chamada desvinculação das receitas da União – DRU, prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,<sup>7</sup> que autoriza a desvinculação parcial (30%) da receita de

6 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK Lenio Luis (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1877.

7 “Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tributos, inclusive das contribuições previdenciárias, o que concorre para agravar o cenário de instabilidade enfrentado pela Previdência Social brasileira.

Diante desse quadro, diversas e profundas modificações vêm sendo implementadas na estrutura do sistema de previdência social, com o intuito de assegurar-lhe a almejada e necessária sustentabilidade.

Ainda a esse respeito, transcrevem-se trechos da exposição de motivos da Proposta de Emenda 6/2019, que originou a Emenda Constitucional 103/2019:

*1. (...) A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro. (...)*

*10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*11. As alterações se enquadram na indispensável busca por um ritmo sustentável de crescimento das despesas com previdência em meio a um contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional, constituindo-se, assim, elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas e atenuação da trajetória de crescimento explosivo da dívida pública. De modo geral, portanto, propõe-se a construção de um novo sistema de seguridade social sustentável e mais justo, com impactos positivos sobre o crescimento econômico sustentado e o desenvolvimento do País (Peça 13).*

Antes das significativas alterações recentemente promovidas pela EC 103/2019, as principais mudanças haviam sido introduzidas pelas EC 3/1993, 20/1998 e 41/2003, destacando-se, ainda, outras modificações e regras de transição, incluídas pelas EC 47/2005, 70/2012 e 88/2015.

Com o advento da EC 3/1993, que acrescentou o § 6º ao art. 40 da Constituição de 1988, os servidores públicos federais – até então dispensados da contribuição previdenciária, uma vez que sua aposentadoria era inteiramente financiada pelos cofres públicos – passaram a contribuir com o respectivo regime de previdência. Assim, nos termos do mencionado dispositivo, cuja redação já não mais se encontra em vigor, “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei” - grifo nosso.

A EC 20/1998, também conhecida como a primeira Reforma da Previdência, preparou o caminho voltado a unificar os regimes geral e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

próprio de previdência social, o que, para alguns, é interpretado como as primeiras sementes lançadas na direção da privatização de toda a previdência pública.<sup>8</sup>

Dentre o rol de suas alterações, merece relevo o enunciado do art. 40, *caput*, da CF, que passou a estabelecer aos servidores estatutários de cargo efetivo regime de previdência de caráter **contributivo**, observados os critérios para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. Instituiu, ainda, idade mínima para a aposentadoria voluntária integral no serviço público – 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

Além disso, introduziu a chamada previdência complementar para os agentes públicos (CF, art. 40, § 14),<sup>9</sup> de modo a facultar que União, DF, estados e municípios possam limitar os proventos de aposentadoria e pensões ao valor máximo pago pelo regime geral de previdência social. Também efetivou relevante transformação ao substituir, para efeito de aposentadoria, o conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição.

- 8 CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK, *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 1842.  
9 A EC 20/1998 também instituiu a previdência privada, de caráter complementar, no âmbito do regime geral de previdência, prevista no art. 202 da CF. Trata-se de regime facultativo, de natureza privada, regulado pelas Leis Complementares 108/2001 e 109/2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A seu turno, a EC 41/2003, segunda Reforma da Previdência, mantendo os objetivos esboçados na EC 20/1998 e seguindo a trilha da unificação dos regimes geral e próprio, estabeleceu, entre outros: (i) extinção da integralidade, fazendo com que o valor dos proventos de aposentadoria passasse a ser calculado pela média das remunerações recebidas na atividade; (ii) fim da paridade, caso em que os benefícios previdenciários do funcionalismo passaram a ser reajustados pelos mesmos índices de correção adotados no regime geral; (iii) menção expressa no *caput* do art. 40, *caput*, da CF ao caráter **solidário** do regime próprio dos servidores; (iv) instituição de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas – a incidir sobre o valor excedente ao teto dos benefícios pagos pelo regime geral –; e (v) criação do chamado abono de permanência.

Por sua vez, a EC 103/2019, avançando ainda mais na aproximação entre os regimes previdenciários e evidenciando a intenção do legislador de desconstitucionalizar parcialmente as regras da previdência,<sup>10</sup> tornou **obrigatória** (antes facultativa com o advento da EC 20/1998) a instituição, pela União, estados, DF e municípios, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, de regime de previdência complementar para os servidores efetivos, na modalidade contribuição definida (CF, art. 40, §§ 14, 15 e 16).

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 740.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Desse modo, nos moldes do que já havia sido estabelecido pela EC 20/1998, salvo no caso dos servidores que ingressaram no serviço público antes da instituição do regime complementar e não tenham expressamente optado pela migração, o valor dos proventos e pensões fica limitado ao teto do regime geral.

Dentre as diversas outras modificações promovidas pela terceira e atual Reforma da Previdência, destaca-se o novo enunciado do art. 149, § 1º, da Lei Maior, que determina ser obrigatória a todos os entes federados a instituição, por meio de lei, de contribuição para o custeio do regime próprio de previdência social, prevendo, ainda, a possibilidade de fixação de alíquotas progressivas.

Também foram incluídos os §§ 1º-A, 1º-B, e 1º-C ao art. 149 da CF, que admitem a ampliação da base de cálculo da contribuição ordinária de aposentados e pensionistas e preveem a instituição de contribuição extraordinária, esta apenas no âmbito da União. Merece relevo, ainda, a inclusão do § 4º ao art. 76 do ADCT,<sup>11</sup> que afastou a incidência da DRU para as receitas das contribuições sociais. Além disso, a EC 103/2019 estendeu a idade mínima para a aposentadoria voluntária dos servidores efetivos da União – **65 anos** para os homens e **62** para as mulheres (CF, art. 40, § 1º, III).

11 “Art. 76. (...) § 4º A desvinculação de que trata o caput **não** se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nos termos dos preceitos constitucionais vigentes, são dois os regimes previdenciários de natureza pública e filiação obrigatória, de repartição simples e benefício definido:<sup>12</sup>

- (i) **regime geral de previdência social (RGPS)**, previsto no art. 201 da CF, que abrange os trabalhadores em geral (urbanos e rurais), aí incluídos os domésticos, os autônomos e os avulsos, alcançando, ainda, os empregados públicos e os servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão (CF, art. 40, § 13), os servidores temporários (CF, art. 37, IX) e os parlamentares (CF, art. 40, § 13); e
- (ii) **regime próprio, ou especial, de previdência social (RPPS)**, estampado no art. 40 da Lei Maior e regulamentado pela Lei

12 Sob o ângulo financeiro, os regimes de previdência podem ser: (i) **de repartição simples**, alinhado ao princípio da solidariedade, em que as contribuições são depositadas em fundo único destinado ao pagamento dos beneficiários (é o caso de todos os regimes públicos do Brasil); e (ii) **de capitalização**, em que as contribuições dos segurados é investida pelos administradores, e os rendimentos são utilizados para o pagamento dos benefícios.

Noutra classificação, os regimes podem ser: (i) **de benefício definido**, em que as regras do cálculo do valor dos benefícios estão previamente definidas, geralmente, por lei, como no caso dos regimes geral e próprio brasileiros; e (ii) **de contribuição definida**, típico do regime de capitalização, em que o valor das contribuições é previamente definido, mas o dos benefícios pode variar de acordo com o rendimento das aplicações financeiras (KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2012).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

9.717/1998 – com as alterações promovidas pela Lei 10.887/2004 –, que abarca exclusivamente os servidores públicos estatutários ocupantes de cargo efetivo<sup>13</sup>.

Já o regime complementar dos servidores públicos, também de natureza pública, porém de adesão facultativa, de capitalização e contribuição definida, está previsto no art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Lei Maior. Trata-se de regime organizado de forma autônoma ao regime próprio.<sup>14</sup> O art. 9º, § 6º, da EC 103/2019 fixa prazo de dois anos, a partir da data de sua entrada em vigor, para que os entes federados que possuem RPPS instituem regime de previdência complementar dos servidores públicos. O regime complementar tem como balizas os regramentos traçados pelas LCs 108 e 109, ambas de 29.5.2001.

Na esfera federal, o regime de previdência complementar dos servidores públicos de cargo efetivo foi instituído pela Lei 12.618, de 30.4.2012. O art. 4º do referido diploma autorizou a União a criar a Funpresp-

- 13 Além da União, os estados e o Distrito Federal instituíram regime próprio para seus servidores efetivos. A maioria dos municípios, no entanto, não procedeu dessa maneira, caso em que seus servidores ficam obrigatoriamente vinculados ao regime geral. Os militares, por sua vez, também possuem regime próprio.
- 14 De modo similar, a Constituição de 1988 também estabelece, em seu art. 202, regime de previdência complementar organizado de forma autônoma ao regime geral: “O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud, entidades fechadas de previdência complementar,<sup>15</sup> constituídas na forma de fundação pública de direito privado, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.

Repise-se que o advento da EC 103/2019 torna compulsória a instituição do regime complementar pelos entes federativos,<sup>16</sup> com vistas a desonerar progressivamente as despesas do Estado brasileiro com benefícios previdenciários. O objetivo é fazer com que a previdência social destine-se a cobrir apenas o pagamento de benefícios limitados a determinado valor – o teto pago pelo RGPS –, cabendo à previdência complementar assegurar a cobertura de cifras adicionais.

15 Nos termos do art. 4º da LC 109/2001, as entidades de previdência complementar podem ser fechadas ou abertas. Conforme o item 23 da PEC 6/2019, as **fechadas** são representadas pelos fundos de pensão, nos quais os planos são fundamentalmente restritos aos empregados de empresa, órgão público ou membros de entidades de classe instituidoras; as **abertas** são representadas por bancos e seguradoras, hipótese em que os planos são oferecidos a todos os indivíduos.

16 EC 103/2019, art. 9º: “*Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. (...) § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim sendo, todo servidor estatutário ocupante de cargo efetivo que ingressar no serviço público após a data de criação do mencionado regime, embora remanesça vinculado ao regime próprio, terá o valor de seus proventos obrigatoriamente sujeito ao teto do regime geral, podendo, se assim desejar, aderir ao regime de previdência complementar.

Já aos servidores que ingressaram no serviço público antes da instituição do regime complementar foi facultada a migração, no prazo estipulado pelas respectivas leis instituidoras. Na esfera federal, esse período foi de 24 (vinte e quatro) meses, nos termos do art. 3º, § 7º, da Lei 12.618/2012,<sup>17</sup> tendo sido reaberto por mais 24 (vinte e quatro) meses, por força do disposto no art. 92, *caput*, da Lei 13.328/2016.<sup>18</sup> Com a entrada em vigor da Lei 13.809/2019,<sup>19</sup> o prazo foi novamente aberto, perdurando até 29.3.2019. Tramita no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição (PEC

17 *“Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no caput do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público: (...)”*

*§ 7º O prazo para a opção de que trata o inciso II do caput deste artigo será de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir do início da vigência do regime de previdência complementar instituído no caput do art. 1º desta Lei.”*

18 *“Art. 92. É reaberto o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, por 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data de entrada em vigor desta Lei.”*

19 *“Art. 1º Fica reaberto até 29 de março de 2019 o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

133/2019,<sup>20</sup> de iniciativa do Senado Federal e já aprovada no plenário desta Casa Legislativa) que, entre outros, prevê a reabertura, por 6 (seis) meses, do prazo para opção pelo regime de previdência complementar.

Vislumbra-se que a EC 103/2003 possivelmente não seja a última a promover alterações na previdência social brasileira. Seguramente, em algum momento, novos ajustes e regras serão necessários para assegurar a imprescindível solvabilidade e sustentabilidade do sistema.

Além da unificação dos regimes da previdência social (RGPS e RPPS), que já vem sendo paulatinamente realizada, há ainda a possibilidade de instituição de regime exclusivamente privado, como implantado em alguns países da América do Sul.

### 3. MÉRITO

A despeito de a redação do art. 145 da Constituição de 1988 e do art. 5º do Código Tributário Nacional elencarem como tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria,<sup>21</sup> o Supremo Tribunal Federal fixou

20 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231327> Acesso em: 24 maio de 2021.

21 CF, art. 145: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente de obras



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

entendimento no sentido de que as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios também se classificam como espécies tributárias.

As contribuições previdenciárias constituem espécie do gênero contribuições sociais, previstas no art. 149, *caput*, da CF,<sup>22</sup> o que revela, portanto, seu caráter tributário.

A esse respeito, no bojo da ADI 2.010, o Ministro Celso de Mello, tratando especificamente das contribuições previdenciárias de servidores públicos, assinalou que *“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”* (ADI 2.010, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 12.4.2002).

Nessa mesma direção, no julgamento ADI 3.128, o Ministro Cezar Peluso consignou que *“salvas raras vozes dissonantes sobre o caráter tributário das contribuições sociais como gênero e das previdenciárias como espécie, pode dizer-se*

*públicas.”*

CTN, art. 5º: *“Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.”*

- 22 *“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.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*assentada e concorde a postura da doutrina e, sobretudo, desta Corte em qualificá-las como verdadeiros tributos”.*

Nos termos da nova redação do art. 40, *caput*, da Constituição de 1988, modificada pela Emenda Constitucional 103/2019, “*o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*” (grifos nossos).

Do enunciado do referido preceito constitucional, vê-se que a EC 103/2019 não alterou a estrutura e a natureza do regime de previdência dos servidores públicos estatutários ocupantes de cargos efetivos, conservando o caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição do respectivo ente federativo, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, e evidenciando a necessidade de preservação do imprescindível equilíbrio financeiro e atuarial.

A contributividade, em linhas gerais, indica que, para fazer jus aos benefícios da previdência social, o segurado deve, necessariamente, contribuir para a manutenção do respectivo regime previdenciário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Já nos termos do que preconiza o mencionado art. 40, *caput*, da CF, o caráter contributivo revela a obrigatoriedade das contribuições para a previdência social por parte do respectivo ente federativo, responsável direto pela administração do sistema, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, sendo os últimos os maiores interessados em que o regime seja mantido sólido e sustentável, de modo a possibilitar-lhes usufruir dos respectivos benefícios.

A solidariedade, por sua vez, constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o art. 3º, I, da Constituição de 1988.<sup>23</sup> Disso decorre que o caráter solidário, princípio estruturante e um dos pilares da previdência, orienta as ações de toda a seguridade social.<sup>24</sup>

É de se frisar que a solidariedade não implica, necessariamente, paridade ou correspondência exata entre o *quantum* das contribuições aportadas e o valor dos benefícios recebidos, uma vez que visa a amparar toda a coletividade, e não, isoladamente, cada indivíduo.

23 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e **solidária**; (...).”

24 “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: (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim, a solidariedade também designa aos contribuintes verterem parte de sua renda para o sustento do respectivo regime previdenciário, ainda que não venham a usufruir, na mesma medida, de benefícios.

É o caso, por exemplo, do contribuinte que, após muitos anos de contribuição, falece sem deixar dependentes, hipótese em que todo o montante aportado fica à disposição do regime ao qual era vinculado, destinando-se ao pagamento de benefícios a outros segurados.

Sob prisma diverso, o princípio da solidariedade também atende ao contribuinte que se torna, por exemplo, permanentemente incapacitado para o trabalho, situação em que, ainda que com reduzido tempo de contribuição, faz jus a determinado benefício previdenciário até o fim da vida.

Sobre a solidariedade inerente aos regimes de previdência social, reproduz-se fragmento da lição de José dos Santos Carvalho Filho:

*A solidariedade em relação ao regime está a indicar que a contribuição previdenciária não se destina apenas a assegurar benefício ao contribuinte e à sua família, mas, ao contrário, assume objetivo também de caráter social, exigindo-se que pessoas já beneficiadas pelo regime continuem tendo a obrigação de pagar a contribuição previdenciária, agora não mais para o exercício de direito próprio, mas sim em favor do sistema do qual são integrantes, ainda que já tenham conquistado seu direito pessoal. É exatamente*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*nesse aspecto, em que o contribuinte socorre o sistema, que se deve entender ser solidário o regime de previdência.*<sup>25</sup> (Grifos nossos.)

Ainda nesse particular, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que *“os segurados contribuem compulsoriamente, mas nem todos usufruem dos benefícios, porque nem sempre se concretiza a situação de risco coberta pela previdência social. Daí a ideia de **solidariedade**, inerente ao regime de previdência social.”*<sup>26</sup> (grifo no original).

Tanto é assim que, com respaldo, entre outros, no princípio da solidariedade, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.128 — na qual se questionou a constitucionalidade do art. 4º da EC 41/2003 —, entendeu pela constitucionalidade da cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas, mesmo sem a contrapartida da instituição de novos benefícios ou acréscimos dos existentes.

Por oportuno, transcrevem-se trechos do voto proferido pelo relator do acórdão, Ministro Cezar Peluso:

*O regime previdenciário público tem por escopo garantir condições de subsistência, independência e dignidade pessoais ao servidor idoso, mediante o pagamento de proventos de aposentadoria durante*

25 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 793.

26 DI PIETRO, *Direito administrativo*, cit., p. 745.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*a velhice, e, conforme o art. 195 da Constituição da República, deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, o que bem poderia chamar-se de **princípio estrutural da solidariedade**. (...)*

O art. 3º da Constituição tem por objetivos fundamentais da República: “i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ... iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A previdência social, como conjunto de prestações sociais (art. 7º, XXIV), exerce relevante papel no cumprimento desses objetivos e, nos claros termos do art. 195, caput, deve ser financiada por toda a sociedade, de forma equitativa (art. 194, § único, V). De modo que, quando o sujeito passivo paga a contribuição previdenciária, não está apenas subvencionando, em parte, a própria aposentadoria, senão concorrendo também, como membro da sociedade, para a alimentação do sistema, só cuja subsistência, aliás, permitirá que, preenchidas as condições, venha a receber proventos vitalícios ao aposentar-se. (Grifos nossos.)

Ainda sobre a solidariedade ínsita aos regimes previdenciários públicos no Brasil, reproduz-se, a seguir, elucidativo excerto doutrinário:

*O princípio portador das diretrizes essenciais da seguridade e da previdência social, como, aliás, de todos os direitos sociais, é o da **solidariedade**, o qual se constitui no seu eixo axiológico, podendo ser considerado como **princípio estruturante de nosso sistema previdenciário**. Esse princípio revela-se apto a catalisar a articulação entre o Estado e a sociedade, operando como verdadeira bússola condutora da nau da previdência social no revoltoso mar da necessidade social.<sup>27</sup>*

27 CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK, *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 1840.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Entende-se por equilíbrio financeiro aquele avaliado no curto prazo, comparando-se despesas e receitas de um mesmo exercício financeiro. A longo prazo, o equilíbrio a ser considerado é o atuarial, que estima em valor presente o custo futuro de todo o passivo previdenciário daqueles que ainda não recebem benefício e poderão vir a recebê-lo.<sup>28</sup>

Por outras palavras, compreende-se por equilíbrio financeiro a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro. Isoladamente, porém, a solvabilidade financeira não se mostra capaz de assegurar a continuidade futura do sistema previdenciário. Para isso, exige-se também o equilíbrio atuarial, destinado a assegurar, em valores atualizados, a correspondência entre o fluxo de receitas estimadas e de obrigações projetadas.

Ainda acerca do tema, veja-se fragmento do escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

*A Constituição foi bem clara ao estabelecer, para os servidores públicos, “regime de previdência de caráter contributivo”, de forma a ser preservado o equilíbrio financeiro e atuarial, como consta no art. 40, caput, da CF, com a redação da EC nº 20/1998. O sentido da norma constitucional apresenta dois aspectos inafastáveis. Em primeiro lugar, ter-se-á que observar o sistema da contributividade, a*

28 CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK, *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 1877.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*indicar que os servidores, como futuros beneficiários, devem ter o encargo de pagar contribuições paulatinas e sucessivas no curso de sua relação de trabalho. Depois, será também necessária a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que haja a maior correspondência possível entre o ônus da contribuição e o valor dos futuros benefícios. Tais cálculos não resultam de trabalho jurídico, mas sim de projeções técnicas levadas a efeito pela ciência atuarial. A Lei nº 9.717/1998, aliás, exige expressamente que os regimes previdenciários sejam baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, visando a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, e relaciona várias ações a serem adotadas para alcançar esse objetivo (art. 1º).*

*O equilíbrio financeiro tem direta correlação com o custeio dos benefícios previdenciários. O custeio dos benefícios deve corresponder ao volume de recursos arrecadados dos contribuintes, evitando-se qualquer tipo de excesso: nem tais recursos devem propiciar excesso de superavit, porque isso representaria ônus desnecessário para o contribuinte, nem devem ser tão escassos que acabe acarretando dispêndio suplementar para o erário, elevando ainda mais o já indesejável déficit público. Daí ser inteiramente aplicável, também para a previdência especial dos servidores, a regra pertinente ao regime geral de previdência: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.<sup>29</sup> (Grifos nossos.)*

Sobre a relevância do equilíbrio financeiro e atuarial, indispensável ao funcionamento dos regimes de previdência social, reproduz-se pertinente ensinamento doutrinário:

*A previdência social, para atingir suas nobres finalidades, necessita ser organizada sobre bases econômicas sólidas, de forma que as*

29 CARVALHO FILHO, *Manual de direito administrativo*, cit., p. 792.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*despesas com o pagamento das prestações e a administração do sistema sejam suportadas pelo montante arrecadado. Sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é a de que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de proteção possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão de o sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionados de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo.*

*O princípio em exame compõe-se de duas facetas complementares: o equilíbrio do sistema como um todo e o equilíbrio da prestação em face dos aportes vertidos. Em que pese a referência generalizada ao equilíbrio fiscal e atuarial como se fossem termos idênticos, torna-se necessário diferenciá-los para uma compreensão mais adequada. O equilíbrio fiscal, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total dos benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas em um determinado período; o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento dos seus próprios benefícios. Por isso, os aportes de um segurado em um ano contribuem para o equilíbrio fiscal desse ano, não sendo considerada a suficiência das suas contribuições no passado para o financiamento do benefício atual. A dimensão atuarial está muito longe de ser absoluta ou de ser exigida para todas as prestações previdenciárias: no caso dos benefícios denominados não programados, como v.g. a aposentadoria por invalidez do regime geral, o estado de necessidade social determinará uma preponderância do princípio da proteção em face do equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual o legislador resolveu conceder ao segurado uma prestação com 100% do salário de benefício (art. 44 da LB), e não uma prestação proporcional. Neste particular, os regimes próprios, como visto anteriormente, são menos favoráveis.<sup>30</sup>*

30 CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK, Comentários à Constituição do Brasil, p. 1877.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assentadas essas pertinentes premissas, passa-se ao exame das apontadas inconstitucionalidades da EC 103/2019.

### 3.1 Da constitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas

O art. 145, § 1º, da Constituição de 1988 estabelece o chamado princípio da capacidade econômica do contribuinte ou apenas princípio da capacidade contributiva.

Nos termos da redação desse comando da Lei Maior, *“sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”* (grifo nosso).

Em que pese a Constituição da República fazer menção à aplicabilidade desse preceito somente aos impostos, o alcance do princípio da capacidade contributiva – porquanto intrinsecamente relacionado à igualdade, à equidade e à justiça social – é bem mais amplo, abarcando também outras modalidades de tributos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse mesmo sentido é o ensinamento de Sacha Calmon, como se vê do excerto a seguir:

*Embora o dispositivo seja restrito aos impostos, a espécie mais importante do gênero tributo, a abrangência do princípio da capacidade contributiva é maior. Esse conceito traduz a aptidão de o indivíduo ser sujeito passivo de tributos e, com isso, concorrer para os gastos públicos. A rigor, portanto, a capacidade contributiva é o motor operacional do princípio da igualdade na esfera tributária, tendo o condão, por isso mesmo, de realizar o próprio valor justiça. Dino Jarach, lapidar, afirmava que a igualdade em tema de tributação mais não era do que a “igualdade em condições iguais de capacidade contributiva”.<sup>31</sup>*

A possibilidade de se estender a aplicação do princípio da capacidade contributiva às demais espécies tributárias, inclusive às contribuições previdenciárias, já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Conforme registrado na ementa do RE 598.572, de relatoria do Ministro Edson Fachin, “a redação do art. 22, § 1º, da Lei 8.212 antecipa a densificação constitucional do princípio da igualdade que, no Direito Tributário, é consubstanciado nos subprincípios da **capacidade contributiva, aplicável a todos os tributos**, e da equidade no custeio da seguridade social” (grifo nosso).

Já no julgamento do RE 406.955, o Ministro Joaquim Barbosa, relator, assinalou que “**todos os tributos submetem-se ao princípio da**

31 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 116.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*capacidade contributiva (...), ao menos em relação a um de seus três aspectos (objetivo, subjetivo e proporcional), independentemente de classificação extraída de critérios puramente econômicos” (grifo nosso).*

Preceitua o art. 149, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 103/2019, que *“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões”.*

Disso decorre que o regramento constitucional de contribuição previdenciária para o custeio do regime próprio de previdência social passa a admitir a instituição de alíquotas progressivas, a incidir sobre montante situado em diferentes faixas de valores, de acordo com a remuneração dos servidores ativos, dos proventos de aposentadoria ou da pensão.

Conforme estabelecido na regra transitória do art. 11 da EC 103/2019, enquanto não entrar em vigor lei que altere as disposições dos arts. 4º, 5º e 6º da Lei 10.887/2004,<sup>32</sup> as alíquotas poderão sofrer variação, do

32 *“Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre: (...)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mínimo de 7,5% ao máximo de 22%, conforme a remuneração do servidor, sendo que cada percentual de tributação incidirá apenas sobre a respectiva faixa remuneratória.

Vale destacar que as alíquotas não foram apenas majoradas, mas, também, reduzidas, o que implica abrandamento no valor pago a título de contribuição previdenciária por inúmeros servidores federais, em prestígio ao postulado da capacidade contributiva.

Partindo-se do percentual base, definido em 14%, as alíquotas poderão ser reduzidas até o piso de 7,5%, na faixa remuneratória mínima, bem como elevadas, atingindo o teto de 22%, na maior faixa de remuneração, assim estabelecido no art. 11 da EC 103/2019, de seguinte redação:

*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*

*Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.*

*Art. 6º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo desses benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere 60% (sessenta por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 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.*

Nesse quadro, nos termos do que prescrevem os incisos I a VII do § 1º do art. 11 da EC 103/2019, as alíquotas de contribuição previdenciária passaram a ser de: (i) 7,5%; (ii) 9%; (iii) 12%; (iv) 14% (alíquota base ou referência); (v) 14,5%; (vi) 16,5%; (vii) 19%; e (viii) 22%, incidindo cada uma delas, como ressaltado, somente na respectiva faixa remuneratória, e não de forma linear sobre toda a base, em dinâmica similar àquela empregada no imposto de renda de pessoas físicas.

Diversamente do quanto alegado pelas autoras, o Supremo Tribunal Federal adota posicionamento no sentido de que a instituição de alíquotas progressivas de contribuição para a previdência social é válida, desde que expressamente autorizada pela Constituição, ainda que por emenda a seu texto, como é o caso das novas alíquotas previdenciárias, cuja autorização acha-se prevista de forma expressa no art. 149, § 1º, da CF, com a redação dada justamente pela EC 103/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nessa linha, confirmam-se as ementas dos seguintes julgados:

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – ALÍQUOTA PROGRESSIVA – IMPOSSIBILIDADE – Consoante assentado por ambas as Turmas do Supremo, **ausente previsão constitucional expressa, revela-se inconstitucional ato instituidor de alíquotas progressivas de contribuição destinada à seguridade social exigida de servidor público.** MULTA – AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil.

(RE 679.710-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 2.4.2014) – Grifo nosso

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELA DECISÃO AGRAVADA. CAUSA DE REJEIÇÃO DO RECURSO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ESTADO DO PARANÁ. PARANÁ PREVIDÊNCIA. LEI 12.398/1998. PROGRESSIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. 1. É dever da recorrente impugnar todos os fundamentos capazes, isoladamente, de manter a decisão agravada. A inobservância do dever acarreta a rejeição do recurso (art. 317, § 1º do RISTF). 2. **Para as contribuições sociais destinadas ao custeio da previdência, a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização constitucional expressa.** “Progressividade” não se limita ao escalonamento do cálculo do tributo em função do tempo, mas também abrange a exasperação da carga tributária com base na capacidade contributiva, na seletividade, na essencialidade ou na função social da propriedade. Agravo regimental ao qual se nega provimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(RE 396.411-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma,  
DJe de 12.11.2010) – Grifo nosso

Por ocasião do julgamento da ADI 2.010, na qual, entre outros, se questionava a criação, por lei ordinária, de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária de servidores públicos, o Ministro Celso de Mello asseverou que *“a progressividade em matéria tributária supõe expressa autorização constitucional”*, consignando, ainda, que *“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”*. E acrescentou não haver *“espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição”*.

Com base nesse entendimento, o Ministro Roberto Barroso, ao apreciar o pedido liminar veiculado nesta ação sob exame, não vislumbrou inconstitucionalidade da instituição de alíquotas previdenciárias progressivas, exatamente *“por se tratar de progressividade autorizada por emenda constitucional”* (peça 144) – grifo nosso.

Ainda no bojo da referida decisão cautelar, o Ministro Relator consignou que *“o art. 1º, no que altera o art. 149, § 1º da Constituição, e o art. 11,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

caput, § 1º, incisos I a VIII, § 2º, § 3º e § 4º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 são considerados constitucionais e, portanto, válidos, vigentes e eficazes” (peça 144).

Nesse mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho leciona que *“vedado é o sistema criado por lei de pagamento de contribuição por meio de alíquotas progressivas, o que só seria legítimo mediante previsão constitucional”*<sup>33</sup> (grifo nosso).

De todo modo, mesmo que se desconsiderasse a disposição expressa introduzida pela EC 103/2019, merece destaque a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade de instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária por meio de lei, ainda que ausente previsão constitucional.

Nessa direção, no bojo da ADC 8, o Ministro Celso de Mello afirmou a existência de *“entendimento doutrinário de que a progressividade das alíquotas, independentemente de previsão constitucional, é aplicável aos tributos em geral (notadamente aos impostos), eis que a estrutura progressiva das alíquotas tende a concretizar a exigência de justiça fiscal e a conferir efetividade ao princípio da igualdade tributária”* (grifos nossos). Nesse mesmo voto, o relator ressaltou que *“o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 790/DF, entendeu que a instituição de alíquotas progressivas, para efeito de cobrança da contribuição de*

33 CARVALHO FILHO, *Manual de direito administrativo*, cit., p. 794.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*seguridade social devida pelos servidores federais em atividade, não transgredia o texto da Constituição da República.” (grifos nossos e no original).*

Já nos autos da citada ADI 790, na qual se questionou a progressividade de alíquotas previdenciárias instituída pelo § 1º do art. 231 da Lei 8.112/1990,<sup>34</sup> o relator, Ministro Marco Aurélio, consignou que *“nada impede que o legislador ordinário venha a fazer a diferenciação preconizada de forma consequencial, isto é, tendo-a como resultado único e exclusivo do fato de a alíquota incidir sobre bases variáveis, considerados os níveis de vencimentos dos servidores”*.

O acórdão recebeu a seguinte ementa:

EMENTA: CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – MAJORAÇÃO PERCENTUAL – CAUSA SUFICIENTE – DESAPARECIMENTO – CONSEQUÊNCIA – SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. O disposto no artigo 195, PAR. 5., da Constituição Federal, segundo o qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá 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 públicos federais, considerado o quadro revelador de que o veto do Presidente da República relativo ao preceito da Lei n. 8.112/90, prevendo o custeio integral da aposentadoria pelo Tesouro Nacional, foi

34 “Art. 231. (...) § 1º A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei. (Revogado)”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*derrubado pelo Congresso, ocorrendo, no interregno, a edição de lei – a de n. 8.162/91 – impondo percentuais majorados. **CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – SERVIDORES PÚBLICOS.** A norma do artigo 231, PAR.1. da Lei n. 8.112/90 não conflita com a Constituição 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, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 23.4.1993) – Grifo nosso

Nesse contexto, a despeito das alegações das autoras, a instituição de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária pela EC 103/2019, além de consonante com a jurisprudência do STF, encontra fundamento nos princípios da igualdade, da capacidade contributiva – aplicável a todas as espécies tributárias –, na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, bem como na equidade do custeio – graduar as alíquotas de modo a cobrar valores de contribuições mais expressivos dos que detém maior capacidade de pagamento, beneficiando os que não possuem as mesmas disponibilidades de renda.

Especificamente no tocante ao caráter igualitário e equitativo da progressividade das alíquotas, destinado a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, transcreve-se trecho da exposição de motivos da PEC 6/2019, que originou a EC 103/2019:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

102. Os parâmetros que orientarão o modelo de financiamento dos regimes próprios *visando conferir maior efetividade à consecução do seu equilíbrio financeiro e atuarial* estão assentados sobre a ampliação da base de financiamento do RPPS, com maior participação dos segurados e pensionistas no financiamento do regime próprio e a necessidade de equacionamento dos deficits apresentados por esses regimes, com os recursos das contribuições dos segurados, pensionistas, do ente federativo e demais receitas, bens e direitos a serem vinculados ao plano.

103. Propõe-se, então, dentre as medidas de ampliação do financiamento previdenciário, a elevação da contribuição ordinária dos servidores ao RPPS da União para 14% (quatorze por cento), assegurando-se, porém, por meio de redução e ampliação desse percentual, a progressividade das alíquotas impostas, medida que promove a necessária equidade no que se refere à contribuição previdenciária, impondo-se maior esforço financeiro àqueles com maior disponibilidade de renda. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no mínimo, essa alíquota de 14% para seus servidores e cumprir condições para aplicação da redução de percentuais (peça 13).

Ainda sobre a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, vale destacar extrato da manifestação da Presidência da República, a seguir reproduzido:

*No caso em apreço, a fixação de alíquotas progressivas sobre valores que excedam a R\$3.000,00 (inclusive com previsão de redução proporcional de alíquotas para as faixas de remuneração situadas abaixo desse valor) observa tanto o princípio da solidariedade das contribuições para a seguridade social, como o princípio da igualdade fiscal em razão da capacidade contributiva e da necessidade de se*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*manter o equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário do setor público (peça 78).*

Além disso, a progressividade coaduna-se com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos, ao qual se encontram também vinculados os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Nesse cenário, pode-se afirmar que a instituição de alíquotas progressivas, por si só, não vulnera a Constituição e visa, a rigor, a assegurar a própria efetividade e sustentabilidade do sistema previdenciário, sendo a previdência social direito fundamental, nos termos do que estabelece o art. 6º da Constituição de 1988, em atendimento, em última análise, à dignidade da pessoa humana.

**3.2 Da ausência de violação dos arts. 95, III; 128, § 5º, I, “c”; 2º; 127, § 1º; 93, V; e 129, § 4º – irredutibilidade de subsídios, independência funcional e unidade orgânica por escalonamento de subsídios**

As autoras alegam que a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária, ao lhes impor redução remuneratória, acaba por fulminar a irredutibilidade de subsídios, a independência funcional e a unidade orgânica por escalonamento de subsídios.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Noticiam que estudo realizado pela AJUFE indica ser superavitário o regime de previdência dos juízes federais. Em prol de seu argumento, apresentam valores referentes a arrecadação e gastos previdenciários, destacando que o cenário trazido a lume também é “*aplicável na mesma medida aos membros do Ministério Público dada a similitude entre as bases de cálculo previdenciárias de ambas as carreiras*”, como se vê do seguinte trecho extraído da petição inicial (peça 1):

*A magistratura federal é superavitária. Em 2016, a magistratura federal contava com 2.301 ativos, 268 aposentados e 85 pensionistas. A receita das contribuições dos magistrados e da União foi de, aproximadamente, R\$ 203,09 milhões para os ativos e R\$ 10,87 milhões para os inativos e pensionistas – eis que somente os servidores públicos continuam a recolher contribuição previdenciária mesmo estando aposentados –, totalizando a receita previdenciária aproximada de R\$ 213,96 milhões. Por outro lado, o gasto com inativos e pensionistas foi de R\$ 98,832 milhões, havendo por isso um superavit em torno de 116% em 2016. Por fim, aqueles que ingressaram no Judiciário Federal a partir de 14.10.2013 estarão sujeitos ao teto do Regime Geral de Previdência Social, podendo aderir de forma facultativa ao regime de previdência complementar. (Grifos nossos.)*

Desde logo, vale repisar que os integrantes das classes que figuram como autoras da presente ação vinculam-se, como inúmeras outras do funcionalismo, ao regime próprio dos servidores públicos titulares de cargo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

efetivo, não havendo falar na existência de regimes fragmentados ou sub-regimes dentro do regime como um todo.

Nos termos do que estabelece o art. 40, § 20, da Constituição da República, é vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social no âmbito de cada ente federativo, como se vê da redação do citado dispositivo:

*Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*

*(...)*

*§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).*

O preceito em comento, que veicula o chamado princípio da unicidade e gestão de regime previdenciário, não é recente, uma vez que,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

embora modificado pela Emenda Constitucional 103/2019, já havia sido instituído pela EC 41/2003.<sup>35</sup>

Além disso, a solidariedade e o equilíbrio financeiro e atuarial aplicam-se de forma integral, e não a cada classe separadamente, razão pela qual mostra-se absolutamente inócua eventual tentativa de se aferir a situação financeira e atuarial de um regime previdenciário considerando-se tão somente as contribuições vertidas por uma ou mais categorias de beneficiários, de maneira isolada.

Assim, a pretensão das autoras de que se realize análise setorizada, contemplando-se apenas a situação financeira e atuarial das categorias por elas representadas, não encontra respaldo na Constituição de 1988, que, além de vedar a coexistência de mais de um regime próprio por ente federado, conferiu, de forma expressa, a partir da promulgação da EC 41/2003,<sup>36</sup> caráter solidário ao regime próprio de previdência social.

35 “Art. 40. (...) § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime de 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”

36 “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)”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, convém transcrever trecho do voto do Ministro Cezar Peluso, no julgamento da ADI 3.128:

*Diferentemente do Chile, cujo ordenamento optou por regime essencialmente contributivo e capitalizador, em que cada cidadão financia a própria aposentadoria contribuindo para uma espécie de fundo de capitalização, administrado por empresas privadas, com fins lucrativos, nosso constituinte adotou um regime público de solidariedade, em cuja organização as contribuições são destinadas ao custeio geral do sistema, e, não, a compor fundo privado em contas individuais.*

Ainda sobre a questão, especialmente quanto à impossibilidade de se instituir regimes próprios separadamente para classes específicas, merece destaque o entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado no julgamento da ADI 3.297, cuja ementa transcreve-se:

**CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO PARA INSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC) PARA TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS (ART. 40, § 15, DA CF). PROIBIÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E MAIS DE UMA UNIDADE GESTORA DO RESPECTIVO REGIME (ART. 40, § 20, DA CF). EXTENSÃO A MAGISTRADOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO.  
INOCORRÊNCIA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

1. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é admitido pela jurisprudência desta CORTE (ADI 3.128, Rel. Min. Ellen Gracie, redator para acórdão Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 18/2/2005; ADI 1.946-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2001; ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994), tendo como parâmetro a disciplina especial fixada pelo constituinte originário como limites para a reforma do texto constitucional (art. 60 da CF).

2. As normas constitucionais que especificam matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Poder Judiciário (arts. 93 e 96 da CF) contemplam um rol taxativo, que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura.

3. O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional (EC 20/1998), ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e única unidade gestora do respectivo regime (art. 40, § 20, da CF), para atender isonomicamente a todos os servidores públicos.

4. O Regime de Previdência Complementar (RPC) é facultativo, tanto na instituição, pelo ente federativo, quanto na adesão, por parte do servidor. A norma constitucional impõe que os benefícios a serem pagos pelo RPC sejam estruturados exclusivamente na modalidade de contribuição definida (art. 40, § 15, da CF), permitindo ao participante indicar o valor de sua contribuição mensal e projetar o valor da renda a ser recebida no momento de sua aposentadoria. Por isso, a mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros.

5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3.297, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 25.10.2019)

– Grifo nosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse contexto, reitera-se que se revela inadequada a tentativa de análise fragmentada do sistema previdenciário, uma vez que o regime próprio de cada ente federativo é único e alcança todos os beneficiários que dele são integrantes.

Prevista no art. 127, § 1º, da CF,<sup>37</sup> a independência funcional, ao lado da unidade e da indivisibilidade, constitui um dos princípios institucionais do Ministério Público. No caso do Judiciário, a independência funcional decorre da própria separação dos poderes, assim explicitada no art. 2º da Lei Maior.

Ocorre que, diversamente das alegações veiculadas pelas requerentes, a simples majoração de alíquotas de contribuição previdenciária não tem o condão de afrontar a independência funcional dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

É dizer, a elevação dos valores pagos na qualidade de contribuição para a previdência social em nada interfere no funcionamento do Judiciário e do Ministério Público, tampouco configura afronta à liberdade de atuação de seus integrantes, cujas garantias e prerrogativas constitucionais permanecem hígidas e incólumes.

37 *“Art. 127. (...) § 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre o tema, o Ministro Alexandre de Moraes, também no bojo da citada ADI 3.297, asseverou que *“a mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros.”* (grifo nosso).

Mesmo porque, se assim não fosse, toda e qualquer tentativa de elevação de carga tributária implicaria afronta à independência funcional dos integrantes do Ministério Público e do Judiciário, situação que configuraria verdadeiro atestado de imunidade, cujo resultado prático seria a impossibilidade de majoração de tributos para essas categorias, o que não encontra respaldo na Constituição da República.

Nessa mesma trilha é uníssono o entendimento do Supremo Tribunal Federal. A título ilustrativo, cite-se o julgamento da já mencionada ADI 3.128, em que a Suprema Corte assentou a *“inexistência de norma de imunidade tributária absoluta”* no ordenamento jurídico nacional.

Ainda na esteira desse posicionamento, há de se frisar que eventual majoração da carga tributária pode, sim, por conseguinte, vir a acarretar redução dos rendimentos líquidos de magistrados e membros do Ministério Público – ou de qualquer outro servidor público – sem que isso configure afronta às suas garantias institucionais, entre elas a irredutibilidade de subsídios.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A esse respeito, no julgamento da ADI 2.010, o Relator, Ministro Celso de Mello, assinalou que *“a garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto.”* (grifo nosso).

Na mesma assentada, firmou-se o entendimento de que, desde que respeitados os mandamentos constitucionais que regulam o poder estatal de tributar, é possível a majoração de todo e qualquer tributo, o que inclui a contribuição para a previdência social, como se vê do fragmento a seguir reproduzido:

*A contribuição da seguridade social, como qualquer outro tributo, é passível de majoração, desde que o aumento dessa exação tributária observe padrões de razoabilidade e seja estabelecido em bases moderadas. Não assiste ao contribuinte o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise a obstar o aumento dos tributos – a cujo conceito se subsomem as contribuições da seguridade social (...) –, desde que respeitadas, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que regem, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva.*

(...)

*A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto. Expõe-se por isso mesmo, às derrogações instituídas pela própria Constituição da República, que prevê, relativamente ao subsídio e aos vencimentos “dos ocupantes de cargos e empregos públicos” (CF, art. 37, XV), a incidência de tributos, legitimando-se, desse modo, quanto aos servidores públicos ativos, a exigibilidade de contribuição de seguridade social, mesmo*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

porque, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política.

Na linha dessa compreensão, convém repisar que a garantia de irredutibilidade de remuneração – inclusive aquela prevista no art. 37, XV, da CF,<sup>38</sup> aplicável a todos os ocupantes de cargos e empregos públicos – não alcança a majoração de tributos em geral, entre eles a contribuição previdenciária.

Finalmente, as alíquotas progressivas tampouco interferem no escalonamento remuneratório das categorias representadas pelas autoras, assim previsto no texto constitucional,<sup>39</sup> uma vez que a fixação da remuneração precede a incidência dos tributos.

Em outras palavras, o escalonamento constitucional é estabelecido a partir dos valores nominais dos subsídios previstos em lei (remuneração

38 “Art. 37. (...) XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (...)”

39 “Art. 93. (...) V – o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 129. (...) § 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

bruta), ao passo que as alíquotas previdenciárias incidem, posteriormente, sobre aquele montante – observada a base de contribuição e excetuadas determinadas verbas –,<sup>40</sup> respeitando-se as diferentes faixas de valores compreendidas nos respectivos limites, conforme as regras introduzidas pela EC 103/2019.

Mecanismo semelhante é adotado no recolhimento do imposto de renda de pessoas físicas, previsto no art. 153, II, da Constituição de 1988. A base de cálculo do IR é o rendimento bruto do servidor público (excluídas as verbas indenizatórias), nela incidindo alíquota correspondente à respectiva faixa de remuneração, conforme tabela progressiva prevista no art. 1º, IX, da Lei 11.482/2007, incluído pela Lei 13.149/2015.

Assim sendo, a conseqüente redução no valor dos rendimentos líquidos de magistrados e de membros do Ministério Público – bem como de todo e qualquer agente estatal – decorrente de eventual majoração da carga tributária não ofende o escalonamento remuneratório dessas carreiras, previsto no art. 93, V, da Constituição de 1988.

40 No caso dos servidores da União, o art. 4º da Lei 10.887/2004 estabelece a base de contribuição, bem como elenca as verbas a serem excluídas da incidência do tributo previdenciário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na linha de raciocínio das requerentes, a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas, estabelecida pela Emenda Constitucional 41/2003, por haver acarretado diminuição da remuneração líquida daqueles grupos, também haveria de ser julgada inconstitucional.

No entanto, conforme mencionado, ao examinar a questão no bojo das ADIs 3.105 e 3.128, o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela constitucionalidade do art. 40 da CF, incluído pela EC 41/2003, de seguinte redação: *“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”*.

Assim, a mera instituição de alíquotas previdenciárias progressivas, por si só, não é capaz de aviltar a irredutibilidade de subsídios (CF, arts. 95, III e 128, § 5º, I, “c”), a independência funcional (CF, arts. 2º e 127, § 1º) e a unidade orgânica por escalonamento de subsídios (CF, arts. 93, V, e 129, § 4º) de membros do Judiciário e do Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**3.3 Da inexistência de violação dos arts. 6º e 194 – participação equânime no financiamento da previdência social**

As requerentes afirmam que as novas alíquotas progressivas de contribuição previdenciária introduzidas pela EC 103/2019, por supostamente terem deixado de observar a regra da equidade na participação no custeio da previdência social, afrontam o disposto nos arts. 6º e 194, parágrafo único, V, da Lei Maior.

Nos termos do art. 6º da Constituição de 1988, *“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”* (grifo nosso).

De seu turno, a redação do art. 194, parágrafo único, V, da Constituição da República estabelece que *“compete ao Poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) equidade na forma de participação no custeio”*.

O aludido dispositivo veicula o chamado princípio da equidade na forma de participação no custeio, que, além de corolário do postulado da isonomia, deriva do princípio da capacidade contributiva, aplicável a todas as espécies tributárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim sendo, extrai-se do dispositivo constitucional que o custeio da seguridade social, o que inclui a previdência, embora amplo, há de ser isonômico, levando-se em consideração a capacidade econômica de cada contribuinte. Não por outra razão, com lastro na equidade, na isonomia e na capacidade contributiva, admite-se a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, conforme já elucidado.

É o caso, por exemplo, das alíquotas de contribuição do regime geral (RGPS), que antes mesmo da entrada em vigor da EC 103/2019 já eram progressivas,<sup>41</sup> assim determinado no art. 20 da Lei 8.212/2004,<sup>42</sup> que

41 EC 103/2019, art. 28: *“Até que lei altere as alíquotas da contribuição de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelo segurado empregado, inclusive o doméstico, e pelo trabalhador avulso, estas serão de: I – até 1 (um) salário-mínimo, 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento); II – acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), 9% (nove por cento); III – de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), 12% (doze por cento); e IV – de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até o limite do salário de contribuição, 14% (quatorze por cento).*

§ 1º *As alíquotas previstas no caput serão aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites”.*

42 Os valores dos salários de contribuição são constantemente atualizados por normas infralegais. A última atualização antes da entrada em vigor das novas regras trazidas pela EC 103/2019 foi promovida pela Portaria 914/2020 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT). De acordo com referida norma, eram os seguintes os salários de contribuição e a respectiva alíquota: a) até R\$ 1.830,29 (8%); b) de R\$ 1.830,30 a 3.050,52 (9%); e c) de 3.050,53 até R\$ 6.101,06 (11%). Após, foi editada a Portaria 3.569/2020, atualizando as alíquotas de acordo com o enunciado do art. 28 da EC 103/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estabelecia a incidência dos percentuais de 8%, 9% e 11%, de acordo com o salário de contribuição.

Na mesma esteira, também podem ser citadas as contribuições previdenciárias devidas pelas empresas, previstas no art. 195, IV, § 9º, da CF, que admitem alíquotas diferenciadas. Nesse particular, merece destaque que referida progressividade passou a ser expressamente autorizada pela Emenda Constitucional 20/1998<sup>43</sup> – a exemplo do que ocorre com as novas alíquotas progressivas do regime próprio, introduzidas pela EC 103/2019.

Esse entendimento está em linha com o que fixado pelo Supremo Tribunal Federal, como se constata dos julgados abaixo:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. FOLHA DE SALÁRIO. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E ASSEMELHADAS. DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTAS. CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL DE 2,5%. ART. 22, § 1º, DA LEI 8.212/91. CONSTITUCIONALIDADE.**

*1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a lei complementar para instituição de contribuição social é exigida para aqueles tributos não descritos no altiplano constitucional, conforme disposto no § 4º do artigo 195 da Constituição da República. A*

43 CF, art. 195, IV, § 9º: “As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra. (Incluído pela Emenda Constitucional 20/1998 e modificado pelas EC 47/2005 e 103/2019).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*contribuição incidente sobre a folha de salários esteve expressamente prevista no texto constitucional no art. 195, I, desde a redação original. O artigo 22, § 1º, da Lei 8.212/91 não prevê nova contribuição ou fonte de custeio, mas mera diferenciação de alíquotas, sendo, portanto, formalmente constitucional.*

2. Quanto à constitucionalidade material, a redação do art. 22, § 1º, da Lei 8.212 antecipa a densificação constitucional do princípio da igualdade que, no Direito Tributário, é consubstanciado nos subprincípios da capacidade contributiva, aplicável a todos os tributos, e da equidade no custeio da seguridade social. Esses princípios destinam-se preponderantemente ao legislador, pois nos termos do art. 5º, caput, da CRFB, apenas a lei pode criar distinções entre os cidadãos. Assim, a escolha legislativa em onerar as instituições financeiras e entidades equiparáveis com a alíquota diferenciada, para fins de custeio da seguridade social, revela-se compatível com a Constituição.

3. Fixação da tese jurídica ao Tema 204 da sistemática da repercussão geral: “É constitucional a previsão legal de diferenciação de alíquotas em relação às contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários de instituições financeiras ou de entidades a elas legalmente equiparáveis, após a edição da EC 20/98.”

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 598.572, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 9.8.2016) – Grifo nosso.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ALÍQUOTA ADICIONAL DE 2,5% SOBRE A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE NA FOLHA DE SALÁRIOS. § 2º DO ART. 3º DA LEI 7.787/1989. CONSTITUCIONALIDADE. EXAÇÃO FUNDADA NOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE, EQUIDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. POSTULADOS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A SEGURIDADE SOCIAL. APORTES ORIGINADOS DE DISTINTAS FONTES DE CUSTEIO. INEXIGIBILIDADE DE CONTRAPARTIDA. PODER JUDICIÁRIO. ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR POSITIVO. IMPOSSIBILIDADE.*

*I – É constitucional a alíquota adicional de 2,5% (dois e meio por cento), estabelecida pelo § 2º do art. 3º da Lei 7.787/1989, incidente sobre a folha de salários de bancos e entidades assemelhadas.*

*II – É defeso ao Poder Judiciário atuar na condição anômala de legislador positivo, com base no princípio da isonomia, para suprimir ou equiparar alíquotas de tributos recolhidos pelas instituições financeiras em relação àquelas suportadas pelas demais pessoas jurídicas.*

*III – Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.*

*(RE 599.309, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 12.12.2019) – Grifo nosso.*

Nesse quadro, diversamente do quanto apontado pelas requerentes, a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária coaduna-se com os princípios da equidade e da capacidade contributiva, não se vislumbrando a alegada ofensa aos arts. 6º e 194, parágrafo único, V, da Constituição da República.

**3.4 Da inexistência de afronta ao art. 195, § 5º – exigência de correspondência entre majoração de contribuição e acréscimo de benefícios – e aos arts. 40 e 201, § 11 – garantias do sistema contributivo**

O art. 40, *caput*, da Constituição Federal, na redação que lhe foi conferida pela EC 103/2019, preconiza que “o regime próprio de previdência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.*

Já o art. 201, *caput*, da Lei Fundamental dispõe que *“a previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (...)”*.

Os dispositivos tratam dos regimes próprio e geral da previdência social, ressaltando o caráter contributivo e a necessidade de se preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez, o § 11 do art. 201 estabelece que *“os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei”*.

De seu turno, o § 5º do art. 195 da Constituição de 1988 prescreve que *“nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Referida norma, que tem por destinatário precípua o legislador ordinário, determina ser imprescindível a existência prévia de fonte de recursos financeiros para fazer frente às despesas decorrentes de criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social.<sup>44</sup>

Adotando uma interpretação invertida do art. 195, § 5º, da CF, as autoras afirmam que a majoração das alíquotas contraria o binômio contribuição/benefício, salientando que *“se, para haver acréscimo no benefício a ser percebido, deve ser proporcionada a respectiva fonte de custeio (§ 5º do artigo 195 da Constituição), do mesmo modo, à ampliação da fonte de custeio deve corresponder a ampliação do benefício.”* (grifo nosso).

Em primeiro lugar, não se desconhece o posicionamento do STF pela inconstitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria, assim decidido no RE 593.068, no qual se questionou a ocorrência de descontos previdenciários, efetuados pela União, sobre terço de férias, adicional de serviço extraordinário e adicional de insalubridade.

Por pertinente, reproduz-se, a seguir, a ementa daquele julgado:

44 RE 151.106 Agr, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 26.11.1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Ementa: Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria.*

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.

2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.

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.

4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.

5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: **“Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’”**

6. Provisamento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

(RE 593.068, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 22.3.2019) – Grifo nosso.

Foi fixada a tese, portanto, de que *“não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Além daquelas constantes da aludida decisão, podem ser elencadas, a título exemplificativo, inúmeras outras verbas, entre elas, funções de confiança e cargos em comissão, auxílio-alimentação e abono de permanência, previstas, na esfera federal, no art. 4º, § 1º, da Lei 10.887/2004.

No entanto, o entendimento firmado diz respeito, a rigor, à delimitação da base de cálculo de incidência de contribuição previdenciária, razão pela qual não se pode adotá-lo como parâmetro à questão posta nesta ação quanto à instituição de alíquotas progressivas, que ocasionou, para algumas categorias, elevação da carga tributária.

Em segundo lugar, não merece prosperar a assertiva de que a ampliação da fonte de custeio deve acarretar o correspondente acréscimo de benefícios previdenciários.

Isso porque, como já mencionado, não há que se falar em paridade ou correspondência exata entre o montante das contribuições vertidas e o valor dos benefícios recebidos, uma vez que a solidariedade visa a amparar o sistema como um todo, e não cada indivíduo ou classes de beneficiários considerados isoladamente.

A impossibilidade de se realizar essa leitura inversa do que preconiza o art. 195, § 5º, da Lei Maior foi ressaltada pelo Ministro Eros Grau



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por ocasião do julgamento da ADI 3.128, como se vê do seguinte trecho de seu voto, a seguir transcrito:

*O raciocínio que estou a recusar parte de uma leitura invertida do preceito contido no § 5º do art. 195 da Constituição do Brasil, visto que a correlação presente neste dispositivo tem apenas uma via, ou seja, a de que nenhum benefício será instituído sem fonte de custeio.*

*Insisto em que a interpretação a contrario sensu só teria sentido em um sistema exclusivamente contributivo. E que não há, no texto constitucional, menção à situação inversa, no sentido de que a cada contribuição criada deve corresponder um benefício específico.*

*De mais a mais – e neste passo retorno ao quanto anteriormente observado – não é admissível a instalação de sinalagma na relação previdenciária, o que estaria sendo pretendido mediante a prática dessa leitura. (Grifos nossos)*

Da inexistência de simetria entre contribuição e benefício decorre que eventual majoração de alíquotas de contribuição previdenciária não implicará, necessariamente, acréscimo ou ampliação de benefícios. Em vez disso, a definição das alíquotas há de guardar relação com o custeio, de modo a assegurar a manutenção do indispensável equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, com vistas a evitar seu colapso.

Tanto é assim que, por ocasião do julgamento do RE 593.068, o Ministro Luiz Fux assinalou que “se o Estado busca um fortalecimento atuarial,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*pode agravar a alíquota incidente sobre os participantes ou até aumentar sua participação no custeio.” (peça 1, fl. 19) – grifo nosso.*

Nessa mesma trilha, repise-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 3.128 e 3.105, entendeu pela constitucionalidade da cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas, mesmo sem que lhes fossem oferecidos novos benefícios, ou acréscimo dos já existentes, a título de contrapartida.

O posicionamento se alicerça, entre outros, no caráter solidário da previdência social, além da inexistência de viés sinalagmático dos valores recolhidos na qualidade de contribuição previdenciária, como se vê de fragmento do voto do relator do acórdão, Ministro Cezar Peluso, a seguir reproduzido:

*Sem avançar compromisso quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade das modificações impostas, sublinho mais uma vez que, com o advento da Emenda nº 41/2003, o regime previdencial deixou de ser eminentemente contributivo para se tornar contributivo e solidário, como se infere límpido à redação que emprestou ao art. 40, caput, da Constituição da República.*

*Ditaram essa transmutação do regime previdencial, entre outros fatores políticos-legislativos, o aumento da expectativa de vida do brasileiro e, conseqüentemente, do período de percepção do benefício, bem como a preocupação permanente com o dito equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tudo isso aliado à queda da taxa de natalidade e à diminuição do acesso aos quadros funcionais públicos. Essa*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*equação, de crescente pressão financeira sobre uma estrutura predominantemente solidária e distributiva, conduziria a inexorável desproporção entre servidores em atividade e aposentados, tendendo ao colapso do sistema.*

(...)

*E o art. 4º da EC 41/2003 impôs aos inativos e pensionistas, em gozo de benefícios à data de sua publicação, a obrigação de contribuir para o custeio do regime de que trata aquele art. 40.*

(...)

*Ninguém tem dúvida, porém, de que o sistema previdenciário, objeto do art. 40 da Constituição da República, não é nem nunca foi de natureza jurídico-contratual, regido por normas de direito privado, e, tampouco de que o valor pago pelo servidor a título de contribuição previdenciária nunca foi nem é prestação sinalagmática, mas tributo destinado ao custeio da atuação do Estado na área da previdência social, que é terreno privilegiado de transcendentais interesses públicos ou coletivos.*

*O regime previdenciário público tem por escopo garantir condições de subsistência, independência e dignidade pessoais do servidor idoso, mediante o pagamento de proventos da aposentadoria durante a velhice, e, conforme o art. 195 da Constituição da República, deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, o que bem poderia chamar-se princípio estrutural da solidariedade.*

Nessa mesma direção, reproduz-se, a propósito, trecho do voto prolatado pelo Ministro Gilmar Mendes na mencionada ADI 3.128:

*Não parece acertado pressupor, desde logo, que o legislador constituinte esteja vinculado, ao menos de um modo irrestrito, ao regime contributivo, ou, ainda, a um modelo de completa correspondência entre contribuição e benefício. (...)*

*Mas daí **não** se pode chegar à conclusão de que qualquer obrigação tributária para fins previdenciários deva ter no*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*futuro um benefício que corresponda de um modo exato àquele ônus. Além da evidente inviabilidade prática desse tipo de percepção, **não** há exigência constitucional nesse sentido, e muito menos uma cláusula pétrea a estabelecer tal limitação específica. (...) Isto porque, a par do caráter contributivo, vigora o princípio da solidariedade.*

Já por ocasião do julgamento do RE 661.256, o Ministro Roberto Barroso asseverou que, “em razão do princípio da solidariedade, **não se exige uma estrita correspondência entre contribuição e benefício**, até porque o sistema ampara pessoas que nunca contribuíram ou contribuíram de maneira muito limitada”. (grifos nossos).

Na mesma trilha dessa compreensão, José dos Santos Carvalho Filho, também com esteio na solidariedade inerente ao regime de previdência previsto no art. 40, *caput*, da CF, igualmente se posiciona pela constitucionalidade da cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

O célebre doutrinador ressalta que as contribuições não são causais individuais, isto é, não estão vinculadas a contraprestação futura em favor de cada beneficiário, mas, sim, causais sociais, dada a solidariedade que rege os regimes próprios de previdência, como se vê:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Ainda assim, todavia, tem havido entendimentos no sentido de que se afigura inconstitucional a imposição da contribuição previdenciária a inativos e pensionistas através de emenda constitucional, e isso sob o fundamento de que a obrigação retrataria verdadeiro tributo sem causa, contrariando o postulado segundo o qual as contribuições só são legítimas enquanto causais, isto é, vinculadas a contraprestação futura em favor do contribuinte, como a aposentadoria remunerada e a pensão à família do servidor falecido. Outros sustentam que a vedação para impor a contribuição se limitaria apenas aos já aposentados e pensionistas, por serem eles titulares de situação definitivamente constituída e insuscetível de gravames ulteriores, sendo, portanto, inconstitucional a norma do art. 4º da EC nº 41, que a eles se refere.*

*Em que pese a grande autoridade de alguns juristas que perfilham tal linha de pensamento, ousamos divergir de seus fundamentos e conclusões. O argumento de que haveria tributação sem causa cede terreno à instituição do regime de previdência solidário implantado pela EC nº 41, como vimos acima, regime esse que não se caracteriza como causal individual, mas sim como causal social. Também não nos parece acertada a salvaguarda dispensada aos atuais aposentados e pensionistas, e isso porque, conforme já inúmeras vezes reconhecido, inexistente direito adquirido a regime jurídico futuro e, se não há, **nenhuma ilicitude existirá na imposição contributiva introduzida pela aludida Emenda**. É claro que há um desconforto no seio social sobre tal imposição; de outro lado, é razoável reconhecer que não foi uma solução jurídica adequada e justa para resolver a antiga e repugnante má gestão do sistema de previdência. Uma coisa, porém, é a infelicidade da solução implantada, e outra, inteiramente diversa, é considerá-la inconstitucional, julgamento que, a nosso ver, tem maior componente emocional do que jurídico.<sup>45</sup>*

45 CARVALHO FILHO, *Manual de direito administrativo*, cit., p. 794.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tal o quadro, a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária introduzidas pela EC 103/2019, ainda que desacompanhada da criação ou acréscimo de benefícios, não configura a aventada ofensa ao arts. 40, *caput*; 201, § 11; e 195, § 5º, da Lei Maior, porquanto constitui apenas elevação da carga tributária, destinada à manutenção do equilíbrio financeiro e atual do sistema, o que se admite no ordenamento jurídico, desde que em consonância com as normas constitucionais que regem as limitações ao poder de tributar.

**3.5 Da conformidade com o art. 167, XI – finalidade beneficiária das contribuições arcadas pelos agentes políticos envolvidos**

Prescreve o art. 167, XI, da Lei Fundamental de 1988 ser vedada “*a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201*”.

O mandamento constitucional expressamente proíbe que as receitas decorrentes da arrecadação de contribuições previdenciárias venham a ser empregadas em despesas diversas do pagamento de benefícios do regime geral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diferentemente dos impostos, cuja regra é a da não vinculação, o preceito em comento, incluído pela EC 20/1998, mostra-se estreme de dúvidas quanto à afetação de referidas receitas ao pagamento de contribuições previdenciárias do regime geral, evidenciando seu caráter de tributo de arrecadação vinculada.

As requerentes apontam o descumprimento da norma insculpida no art. 167, XI, da CF, calcadas na afirmação de que *“a contribuição social é espécie tributária e vinculada a um fim específico, ou seja, a uma contraprestação específica do Estado, que não pode redirecionar a receita arrecadada a esse título para outros fins”*.

No entanto, não se vislumbra a mencionada ofensa ao citado comando constitucional. Longe disso, a majoração da carga tributária decorrente das alíquotas progressivas instituídas pela EC 103/2019 não implicam no desvio na destinação dos recursos arrecadados a título de contribuição previdenciária, qual seja, o pagamento de benefícios da previdência.

Nesse sentido, por ocasião do julgamento da ADC 8, o Ministro Celso de Mello assentou que *“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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo." (grifos nossos).

Frise-se que, a despeito de referir-se apenas ao regime geral de previdência social (RGPS), o enunciado do art. 167, XI, da Constituição de 1988 também é aplicável ao regime próprio (RPPS), por força do disposto no art. 40, § 12, da Lei Maior, que estabelece: "*além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social*".

De todo modo, tamanha a relevância do mandamento estampado no art. 167, XI, da CF, assim como a dos demais enunciados que impõem vedações aos entes federativos em matéria orçamentária, que o constituinte derivado, a partir da EC 103/2019, acrescentou o inciso XII ao art. 167 da Lei Maior, de modo a fazer constar, de forma expressa, aquela mesma restrição também aos regimes próprios de previdência.

De acordo com o novo dispositivo, passa a ser vedado: "*na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento.*" (grifos nossos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Além disso, a Constituição da República passou a prever a aplicação de sanções a estados, municípios e DF na hipótese de descumprimento das regras de organização e funcionamento de seus regimes próprios, nos termos da redação do inciso XIII do art. 167, também incluído pela EC 103/2019:

*Art. 167. São vedados (...)*

*XIII – a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).*

A inclusão dos incisos XII e XIII ao art. 167 da Constituição de 1988 visa, entre outros, a implementar maior segurança e sustentabilidade ao funcionamento dos regimes próprios, bem como de seus respectivos fundos.

E no intuito de promover maior transparência nos gastos com a seguridade social, ressalte-se a nova redação do inciso VI do art. 194 da CF, também incluída pela EC 103/2019, que determina que as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social deverão ser identificadas em rubricas contábeis específicas para cada área.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Não bastasse, faz-se necessário registrar que a EC 103/2019 passa a determinar o fim da desvinculação das receitas da União (DRU) para a seguridade social.

Nos termos da redação do art. 76, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela EC 93/2016, “*são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.*” (grifo nosso).

A norma estabelece a denominada Desvinculação de Receitas da União - DRU, mecanismo político-orçamentário que autoriza a desvinculação parcial (30%) da receita de tributos, inclusive das contribuições previdenciárias, que, por natureza, deveriam ser aplicadas integralmente em finalidade específica.

Essa desvinculação das receitas da União foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal<sup>46</sup>. No entanto, há respeitável corrente doutrinária no sentido de que a DRU, a pretexto de conferir certo

46 RE 566.007, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 25.6.2010.  
RE 537.610, Rel. Min. Cezar Peluso, Dj de 18.12.2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

grau de discricionariedade na execução da despesa pública, conduz ao enfraquecimento das políticas públicas voltadas a realização de direitos sociais. Nesse sentido:

*Trata-se de receitas que por mais de vinte anos são desviadas do sistema público de saúde, da assistência e da previdência social, para serem aplicadas de acordo com a conveniência do Tesouro. De um lado, a sacada genial implica ampliação da base fiscal. De outro lado, ela acarreta evidente enfraquecimento das políticas públicas para a realização de direitos fundamentais sociais. Note-se que não se trata de um empréstimo tomado pelo Tesouro junto ao sistema de seguridade social, mas de **simples retirada de valores cuja falta proporciona desequilíbrio orçamentário deste campo da proteção social**, para o presente e para o futuro. É importante relacionar, ademais, o desfalque perpetrado contra os cofres da seguridade social, por meio das DRUs, com o discurso do problema orçamentário desta. Em um primeiro momento, são arrecadados recursos mediante contribuições sociais para a seguridade social, com fundamento no arranjo de financiamento previsto no art. 195 da CF/88 e com destinação específica. E em um segundo momento, é desvinculado percentual que agora alcança 30% (trinta por cento) para qualquer destinação orçamentária, de acordo com a conveniência do Tesouro. Diante do desequilíbrio de contas, para o que contribui decisivamente a DRU, aponta-se, por fim, para a necessidade de reformas orientadas à redução do nível de proteção social – redução de despesas sociais. Verifica-se, pois, uma sequência de eventos que, do início ao fim, segue um fio condutor de conspiração contra a efetivação dos direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social. Em seu começo, retirando, sem qualquer prestação de contas, valores que seriam necessários para a manutenção ou expansão da seguridade social. E como segunda consequência, diante do desequilíbrio orçamentário, pela*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*DRU acentuado, restringem-se direitos ao argumento de excesso de despesa social em face das poucas receitas – que não foram desvinculadas e permaneceram para o custeio nesse campo orçamentário.*<sup>47</sup>

Além disso, ao autorizar a desvinculação de receitas da área da seguridade social, a DRU tornou-se justamente um dos principais fatores que contribuíram para o recrudescimento do *deficit* da previdência social, o que, paradoxalmente, também acabou por ensejar a elaboração da atual Reforma da Previdência.

A fim de sanar essa incongruência, a EC 103/2019 introduziu o § 4º ao art. 76 do ADCT, de seguinte redação: “a desvinculação de que trata o caput **não** se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social”.

Referida norma, ao afastar a incidência da DRU, determina que as receitas de contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social deverão, de fato, ser **integralmente** aplicadas para sua finalidade, em observância e prestígio ao sistema de seguridade social.

Referida alteração mostra-se, além de necessária, coerente com os próprios objetivos pretendidos pela EC 103/2019 – sobretudo no tocante à

47 CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK, *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 4120.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

busca do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social –, pois, ante a existência de *deficit*, seria um contrassenso que a DRU continuasse a incidir sobre a arrecadação das contribuições previdenciárias.

A esse respeito, convém reproduzir trecho da exposição de motivos da PEC 6/2019, que resultou na atual Reforma da Previdência:

*112. A proposta excetua da desvinculação das receitas da União – DRU as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, inclusive no que se refere às previdenciárias. Desse modo, a totalidade das receitas das contribuições sociais da seguridade social será vinculada ao custeio das ações da Saúde, Previdência e Assistência Social. Desta forma, será possível proporcionar maior transparência e superar definitivamente as questões relacionadas ao suposto efeito da DRU sobre o deficit do sistema previdenciário, quando, na realidade, mesmo com as receitas da referida DRU há deficit na Previdência e na Seguridade Social.*

Nesse cenário, as normas introduzidas pela EC 103/2019 não caracterizam violação do art. 167, XI, da Constituição de 1988. Ao revés, a atual Reforma da Previdência estabeleceu regras contundentes voltadas a fortalecer a previdência social, especialmente a do art. 167, XII, da CF, que, a exemplo do que já ocorre no regime geral, veda expressamente a utilização de recursos do regime próprio para o pagamento de despesas distintas dos benefícios de previdência, e a do art. 76, § 4º, do ADCT, que exclui do alcance da DRU as receitas das contribuições para a seguridade social.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**3.6 Da inexistência de descumprimento do art. 150, II – igualdade tributária: impossibilidade de discriminação pela atividade exercida**

No tocante às limitações ao poder de tributar, o art. 150, II, da Constituição de 1988 impõe vedação aos entes federativos de *“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”*.

O preceito constitucional estabelece o princípio da não discriminação tributária, corolário do princípio da igualdade, destinado a evitar o advento de leis concessivas de privilégios fiscais – imunidades, isenções ou reduções de carga tributária – a determinados grupos ou carreiras profissionais, o que, não raro, ocorrera sob a égide da Carta de 1967.

Sobre o tema, merece registro o magistério de Sacha Calmon:

*Quer nos parecer, no entanto, que o dispositivo refulge com maior brilho para o imposto de renda. A própria redação do artigo trai a direção desse clarão. Ao falar em proibição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, vedada qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos – a conjectura é do comentarista – esteve o constituinte a pensar nos lucros bursáteis, nos militares, nos legisladores, nos juízes, nos*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*fazendeiros, nas sociedades de profissionais liberais e outros, desenganadamente beneficiados pela não incidência do IR ou incidência mitigada deste sobre seus ganhos. A carta de 1967 excluía do imposto de renda e proventos as ajudas de custo e diárias pagas pelos cofres públicos, por obra do Dr. Delfim Neto, o “todo-poderoso” de então.<sup>48</sup> (Grifos nossos e do original)*

Prossegue o renomado tributarista, acrescentando que, “durante o regime militar, para evitar aumentos nominais de vencimentos, os governos instituíram e toleraram pagas a militares, administradores, parlamentares e juízes que se caracterizavam como ajudas de custo (jetons, verbas de representação, ajudas para moradia, transporte et caterva).<sup>49</sup> (grifos do original).

Sob o pálio da atual Constituição da República, merece destaque a decisão proferida na ADI 3.260, na qual se questionou a constitucionalidade do art. 271 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – LC 141/1996. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal assentou que “a lei complementar estadual que isenta os membros do Ministério Público do pagamento de custas judiciais, notariais, cartorárias e quaisquer taxas ou emolumentos fere o disposto no art. 150, II, da Constituição do Brasil”.

Idêntico entendimento foi adotado no julgamento da ADI 3.334, que apontou a inconstitucionalidade do art. 240 da Lei Complementar 165/1999

48 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 288 e 289.

49 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 289.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

daquele mesmo Estado da Federação, oportunidade em que a Suprema Corte declarou ser *“inconstitucional dispositivo de lei que concede aos membros e servidores do Poder Judiciário isenção no pagamento de custas e emolumentos pelos serviços judiciais e extrajudiciais”*.

No caso sob exame, as requerentes afirmam que *“a abusiva majoração das suas alíquotas se dá apenas em razão das profissões por eles exercidas, em contrariedade à limitação do poder de tributar tratado no inciso II do artigo 150 da Constituição, com intenção ilegítima de reduzir-lhes seus salários, o que causa efeitos diretos e perversos sobre a independência funcional”* (grifos nossos).

Diversamente do quanto alegado, a instituição de alíquotas previdenciárias progressivas de acordo com a faixa remuneratória não guarda pertinência alguma com as atividades exercidas pelas requerentes. É dizer, as novas alíquotas não foram estabelecidas para atingir classes específicas de beneficiários.

A introdução de alíquotas diferenciadas, progressivas conforme a remuneração, ampara-se no princípio da capacidade contributiva, consectário dos princípios da igualdade e da equidade, com vistas a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, fator indispensável à sua subsistência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No que se refere à capacidade contributiva, merece registro a pertinente observação de Sacha Calmon no sentido de que *“no Brasil, v.g., o Estado tem o dever indeclinável de ofertar educação, saúde e segurança a todos os pobres, e não a todos os brasileiros (os ricos têm acesso fácil a todos os bens da vida sem necessidade do Estado, apesar dele). **Por aí começa a igualdade, tratando diferentemente os desiguais** – esta frase, aliás, é lapidar ao nosso sentir. Indica precisamente a extrema operosidade do princípio da capacidade contributiva, motor da isonomia fiscal.”*<sup>50</sup> (grifos nossos e do original).

Continua o eminente catedrático, asseverando que *“o contribuinte tem o direito de demonstrar sua incapacidade contributiva, e o Legislativo, o dever de investigar a realidade para atendê-lo nestas ingratas circunstâncias, cabendo ao Judiciário, à sombra da larga do princípio contributivo, sindicat as leis e os fatos para fazer prevalecer a justiça e a igualdade.”*<sup>51</sup> (grifo do original).

No que toca à equidade, trilha o mesmo sentido o seguinte trecho da exposição de motivos da PEC 6/2019, que deu origem à EC 103/2019:

*18. O terceiro pilar refere-se à equidade. A proposta ora submetida a Vossa Excelência altera tanto os regimes próprios como o regime geral de previdência social, mas **busca tratar os desiguais de forma desigual, de acordo com suas especificidades**. Ciente da desigualdade social que ainda permeia nossa sociedade, **buscou-se***

50 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 294.

51 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 295.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*exigir maior contribuição daqueles que recebem mais. Aqueles que ganham mais pagarão mais e aqueles que ganham menos pagarão menos (peça 13).*

Por fim, no que se refere à alegação das requerentes de haver tratamento desigual, considerado que as alíquotas progressivas afetarão apenas os servidores que ingressaram no serviço público antes da instituição do regime complementar, algumas considerações merecem ser tecidas.

Os beneficiários que ingressaram nas respectivas carreiras antes da implementação do regime complementar e que não tenham optado pela migração são justamente aqueles que, em tese, perceberão benefícios mais elevados, tendo em vista que o valor de seus proventos não estará sujeito ao teto do regime geral.

Aos servidores que ingressaram antes do advento da EC 41/2003 assegura-se ainda a integralidade e a paridade. Isso significa que esse grupo permanece com o direito de se aposentar com proventos correspondentes ao da última remuneração do cargo em que se deu a aposentadoria e de receber o mesmo reajuste remuneratório concedido aos servidores da ativa.

Essas particularidades foram levadas em consideração e realçadas na já mencionada exposição de motivos da PEC 6/2019 como causas de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

aumento das despesas previdenciárias e fontes de desequilíbrio nos RPPS, como se vê dos trechos a seguir:

**40. Causas de aumento acelerado das despesas previdenciárias.** *O aumento da despesa previdenciária possui diversas fontes tanto diretas como indiretas. Dentre as principais, destacam-se: (...) (f) parâmetros do sistema previdenciário bastante benevolentes quando comparados aos verificados internacionalmente, em relação às regras de elegibilidade, cálculo e reajuste dos benefícios como, por exemplo, a possibilidade de concessão de aposentadorias em idades precoces, a qual eleva o período médio de gozo dos benefícios e, no caso dos servidores que ingressaram no serviço público até 2003, a aposentadoria com base no último salário, ao invés da média das contribuições ao longo da vida laboral.*

**47. Fontes do desequilíbrio nos RPPS.** *A evidente situação de desequilíbrio atuarial dos RPPS é oriunda, em larga medida, da existência de regras que garantem benefícios de valores médios bastante elevados e de regras de aposentadorias especiais que possibilitam concessões antecipadas de benefícios, principalmente no caso dos RPPS dos Estados. Apesar dos recursos acumulados por esses regimes, o grau de cobertura dos compromissos ainda é incipiente e esses são, em sua maioria, ainda estruturados em regime de repartição, o que combinado ao modelo de benefício definido, cujas regras de elegibilidade atualmente estabelecidas na Constituição, ainda garantem reposição integral dos proventos com relação à fase ativa, dificultam o atingimento do seu equilíbrio atuarial. (Grifos nossos e no original.)*

Já aqueles que adentraram após o advento da EC 41/2003 e antes da criação do regime complementar, embora não lhes sejam garantidas a paridade e a integralidade, tendem a receber valores de proventos próximos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

aos da última remuneração recebida na atividade, uma vez que, por contarem com mais tempo de serviço público, a média aritmética de suas remunerações há de ser, em tese, mais alta.<sup>52</sup>

Diversamente, aqueles que ingressaram após a instituição do regime complementar, ou aqueles que optaram pela migração, submeter-se-ão a regramento idêntico ao do regime geral – alíquotas, base de contribuição e valor da aposentadoria sujeito ao teto –, cabendo a cada um deles, se assim desejar, aderir ao regime de previdência complementar, de modo a suplementar o valor de seus rendimentos na inatividade.

Por se tratar de regime de capitalização e contribuição definida, convém ressaltar que o valor desses ganhos adicionais relaciona-se diretamente ao *quantum* aportado pelo servidor ao respectivo regime complementar, ao percentual vertido pelo patrocinador (no caso de entidades

52 EC 103/2019, art. 26: “Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a **média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social**, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fechadas), de acordo com as regras do plano,<sup>53</sup> bem como aos rendimentos das aplicações financeiras.<sup>54</sup>

De todo modo, tendo em vista tratar-se de questão sensível e relevante, que atinge inúmeros servidores públicos, a reabertura do prazo para migração de regime – o que, registre-se, ainda não ocorreu após a entrada em vigor da EC 103/2019 – mostra-se coerente, adequada e oportuna.<sup>55</sup>

Nesse cenário, não se vislumbra a aventada ofensa ao art. 150, II, da Constituição Federal em razão da instituição de alíquotas progressivas.

53 Na esfera federal, o art. 16 da Lei 12.618/2012 estabelece: “As contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da base de contribuição que exceder o limite máximo a que se refere o art. 3º desta Lei, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. (...) § 3º A alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, e não poderá exceder o percentual de 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento).”

54 No âmbito da União, o art. 10 da Lei 12.618/2002 dispõe: “As entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei serão mantidas integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições de patrocinadores, participantes e assistidos, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza, observado o disposto no § 3º do art. 202 da Constituição Federal.”

55 Nos termos do art. 11, *caput*, da já mencionada PEC 133/2019, “fica reaberto, pelo prazo de 6 (seis) meses, contado da data de publicação desta Emenda Constitucional, o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**3.7 Da inexistência de descumprimento do art. 40, *caput*, da CF – exigência de estudo atuarial**

As requerentes apontam malferimento ao art. 40, *caput*, da CF, sob o argumento de que a PEC 6/2019, que deu origem à EC 103/2019, teria se limitado a veicular “preconceitos e dados genéricos” e não teria apresentado o estudo atuarial necessário, sem o qual não poderia ser considerada válida, por ausência de base certificada de *deficit* e *desequilíbrio* atuariais.

Aduzem que não se trata de “*mera orientação para a gestão administrativa. O estudo atuarial é requisito formal para a regularidade material das condições previdenciárias em qualquer regime, em especial, quando objeto de alteração constitucional*”.

Em linhas gerais, o equilíbrio financeiro assegura que as despesas de um exercício serão devidamente pagas com as receitas desse mesmo exercício, enquanto o equilíbrio atuarial garante um equilíbrio entre receitas e despesas a longo prazo.

O cálculo atuarial, realizado a partir de técnicas de estatísticas, atuária, contabilidade e conceitos econômico-financeiros, demonstra a viabilidade financeira do regime, revelando seu equilíbrio financeiro e atuarial, constituindo, ainda, relevante ferramenta para a definição das alíquotas de contribuição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A fim de atender a exigência constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, a Lei 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, estabelece, em seu art. 1º, que *“os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios (...)”*. (grifo nosso).

A Exposição de Motivos 29/2019, que acompanha a PEC 6/2019, apresenta as razões que deram ensejo a EC 103/2019 e as proposições ali contidas foram apoiadas em dados, estudos e estimativas, além de projetar os impactos esperados a partir da implementação das regras veiculadas na atual Reforma da Previdência (peça 13).

Destaque-se, ainda, o Relatório de Estudo Atuarial dos Impactos da PEC 6/2019 – RPPS dos servidores civis da União, elaborado em conjunto pelo Ministério da Economia, pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Secretaria de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Previdência Social e pela Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos.<sup>56</sup>

Referido estudo, realizado com base nas disposições contidas na Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda,<sup>57</sup> teve por objetivo *“apresentar os resultados da avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis ativos, aposentados e pensionistas da União, posicionada em 31 de dezembro de 2018, data focal para o cálculo do valor atual dos compromissos futuros do plano de benefícios, das necessidades de custeio e apuração do resultado atuarial, estudo que foi realizado para embasar as discussões acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, relativa à reforma da previdência social”*. (grifo nosso).

E mesmo que a EC 103/2019 houvesse sido promulgada desacompanhada de cálculos atuariais – o que, repita-se, não se verifica –, há precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o disposto no art. 40, *caput*, da Lei Maior prescinde de estudo atuarial associado a proposição legislativa destinada a majorar alíquotas de contribuição previdenciária.

56 Disponível em: [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/1-RPPS-DA-UNIAO\\_RELATORIO-DO-ESTUDO-ATUARIAL-DOS-IMPACTOS-DA-PEC-No-6-2019.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/1-RPPS-DA-UNIAO_RELATORIO-DO-ESTUDO-ATUARIAL-DOS-IMPACTOS-DA-PEC-No-6-2019.pdf). Acesso em: 24 maio 2021.

57 Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diversamente disso, com respaldo no enunciado do art. 195, § 5º, da CF,<sup>58</sup> a Suprema Corte entende que o estudo atuarial faz-se necessário para acompanhar propostas tendentes a criar, majorar ou estender benefícios. É o que se constata de trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 2.034, a seguir reproduzido:

*Feitas essas considerações, entendo **não se poder extrair do art. 40, caput, a exigência de avaliação atuarial prévia como condição sine qua non para o aumento na alíquota da contribuição previdenciária.** Por outro lado, exige-se tal avaliação para a criação, majoração ou extensão dos benefícios, eis que o texto constitucional preconiza expressamente que “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (art. 195, § 5º, do texto constitucional).*

(ADI 2.304, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 24.9.2018.)

Conforme já examinado alhures, esse entendimento embasa-se na consideração de que o comando constitucional em comento determina ser imprescindível a indicação prévia de fonte de recursos financeiros para fazer frente as despesas decorrentes da criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social.

58 “Art. 195. (...) § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De todo modo, convém salientar a inexistência de norma na Constituição de 1988 que exija a apresentação de estudos atuariais como condição à majoração de alíquotas de contribuição previdenciária.

Por fim, impende ressaltar que um dos objetivos buscados pela atual Reforma da Previdência foi justamente o de promover o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, em atendimento ao disposto no art. 40, *caput*, e 201, *caput*, ambos da Constituição da República, como se constata dos seguintes trechos da Exposição de Motivos 6/2019:

*60. Em relação às coberturas do atual RGPS, a proposta mantém as atuais coberturas mínimas, reafirmando-se a necessidade de observância de critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial (...).*

*84. O caráter contributivo e a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios embora já figurem dentre os princípios que devem orientar a organização e o funcionamento desses sistemas, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) aqui tratada, adquirem maior importância e centralidade no contexto de sua estruturação e funcionamento.*

*85. Assim, apresenta-se como fundamental que sejam inseridas, na presente proposição, regras destinadas a estabelecer as balizas e contornos gerais do modelo de financiamento dos RPPS, assegurando-se que a estruturação do custeio previdenciário seja adequada para debelar a grave situação de desequilíbrio em que se encontram a maioria dos regimes próprios existentes no País (peça 13).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim sendo, não se constata a apontada violação do art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

**3.8 Da ausência de afronta aos arts. 150, IV, e 5º, XII – vedação ao confisco e ao direito de propriedade – em decorrência da instituição de alíquotas ordinárias progressivas**

Nos termos da redação do art. 150, IV, da Lei Maior, *“sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) utilizar tributo com efeito de confisco”*.

O enunciado veicula o princípio da vedação ao confisco, dirigido precipuamente ao legislador, na acepção de que os tributos instituídos pelo Estado brasileiro não podem se revestir de efeito confiscatório, assim compreendidos aqueles munidos de exação exacerbada, desarrazoada e desproporcional, tendentes a absorver parcela considerável do patrimônio ou da renda do contribuinte.

A esse respeito, por ocasião do julgamento da ADC 8 MC, o Supremo Tribunal Federal consignou que *“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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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)”.*

Embora a aferição do efeito de confisco de um tributo, tendo em vista seu conceito indeterminado e subjetivo, só possa ser realizada, como regra, a partir da análise do caso concreto – considerando-se a espécie tributária, o substrato econômico de incidência e a respectiva alíquota –, o Supremo Tribunal Federal admite o exame do caráter confiscatório de determinada exação fiscal pela via do controle concentrado de constitucionalidade.<sup>59</sup>

Ao julgar a ADI 1.075 MC, ajuizada contra viés confiscatório de multa fiscal de 300% estipulada pelo art. 3º da Lei 8.846/1994,<sup>60</sup> a Suprema Corte assentou ser cabível, *“em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal examinar se determinado tributo ofende, ou não, o*

59 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 1570.

60 *“Art. 3º Ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, que não houver emitido a nota fiscal, recibo ou documento equivalente, na situação de que trata o art. 2º, ou não houver comprovado a sua emissão, será aplicada a multa pecuniária de trezentos por cento sobre o valor do bem objeto da operação ou do serviço prestado, não passível de redução, sem prejuízo da incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e das contribuições sociais. (Revogado pela Lei nº 9.532, de 10.12.1997).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*princípio constitucional da não confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição da República”.*

Além disso, em que pese tratar-se de princípio estampado em cláusula aberta, a Corte Suprema, por ocasião do julgamento da mencionada ADC 8 MC, fixou balizas destinadas a subsidiar a tarefa de identificar o efeito confiscatório de determinado tributo, como se vê do seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, relator do caso:

*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 aportar 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. (Grifos nossos.)*

De acordo com os contornos traçados pelo Supremo Tribunal Federal, o efeito confiscatório há de ser analisado não a partir de um tributo isoladamente, mas, sim, da **totalidade** da carga tributária, instituída pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**mesmo ente da Federação**, incidente sobre a riqueza do contribuinte – propriedade ou renda –, aferindo-se, ainda, os padrões de **razoabilidade** econômico-financeira da prestação pecuniária compulsória, reveladores de eventuais excessos praticados pelo poder público.

As associações requerentes afirmam que a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária, além de abusivas, uma vez que chegam a atingir o patamar de 22%, sem o oferecimento de contrapartida aos beneficiários, configuraria, a um só tempo, confisco e ofensa ao direito de propriedade.

Nesse passo, aduzem que *“quase todo o subsídio de juízes e promotores de justiça está situado nas faixas de 41,5% a 46,5%, somando-se contribuição previdenciária e imposto sobre a renda.”* (grifo nosso).

Conforme já destacado, as alíquotas de contribuição previdenciária estão previstas no art. 11, *caput* e § 1º, I a VII, da EC 103/2019. Por sua vez, o § 3º do mesmo dispositivo determina que *“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”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O reajuste a que alude esse mandamento constitucional foi implementado pela Portaria 636, de 13.1.2021, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.<sup>61</sup>

Em decorrência dessa atualização, as alíquotas progressivas introduzidas pela EC 103/2019 passam a incidir sobre as seguintes bases de cálculo: (i) **7,5%** (até um salário-mínimo);<sup>62</sup> (ii) **9%** (acima de um salário-mínimo até R\$ 2.203,48); (iii) **12%** (de R\$ 2.203,49 até R\$ 3.305,22); (iv) **14%** (R\$ 3.305,23 até R\$ 6.433,57); (v) **14,5%** (R\$ 6.433,58 até R\$ 11.017,42); (vi) **16,5%** (11.017,43 até R\$ 22.034,83); (vii) **19%** (R\$ 22.034,84 até R\$ 42.967,92; e (viii) **22%** (acima de R\$ 42.967,92).

Com o propósito de averiguar o alegado efeito confiscatório da contribuição previdenciária introduzida pela EC 103/2019, adota-se como parâmetro o valor do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal

61 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seprt/me-n-636-de-13-de-janeiro-de-2021-298903520>. Acesso em: 24 maio 2021.

62 Nos termos do art. 1º, *caput*, da Medida Provisória 1.021, de 30.12.2020, “a partir de 1º de janeiro de 2021, o salário-mínimo será de **R\$ 1.100,00 (mil e cem reais)**”. (Grifo nosso.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal – teto da administração pública (CF, art. 37, XI) –,<sup>63</sup> atualmente em R\$ 39.293,32, assim estabelecido pelo art. 1º da Lei 13.752/2018.<sup>64</sup>

Sobre esse montante remuneratório, que antes da EC 103/2019 incidia a alíquota de 11%, ou R\$ 4.322,26, passa a ser descontado, efetivamente, **16,7%**,<sup>65</sup> equivalente a **R\$ 6.562,82**, para efeito de contribuição ao regime próprio de previdência social.

Deduzido o mencionado valor de contribuição previdenciária, a base de cálculo do imposto de renda de pessoas físicas será de R\$ 32.730,50. Sobre essa quantia, a alíquota efetiva do imposto de renda, que antes da EC 103/2019 era de 22,26%, ou R\$ 8.747,68, passa a ser de **20,69%**,<sup>66</sup> o que representa uma tributação de **R\$ 8.131,53**.

63 CF, art. 37, § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

64 Art. 1º O subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 3º desta Lei, corresponderá a R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos).

65 Embora o percentual mais elevado da contribuição previdenciária seja de 22%, o desconto efetivo é de **16,7%**, uma vez que, em decorrência de sua progressividade, cada alíquota incide na respectiva faixa remuneratória, e não sobre a remuneração total.

66 Do mesmo modo, embora o percentual mais elevado do imposto de renda seja de 27,5%, o desconto efetivo é de **20,69%**, uma vez que, em decorrência de sua progressividade, cada alíquota incide apenas na respectiva faixa remuneratória, e não sobre a remuneração total.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Dessa nova sistemática, resulta que o montante tributado a título de contribuição previdenciária sofre elevação na razão de 5,7% (16,7% - 11%), ao passo que o imposto de renda devido tem redução no percentual 1,57% (22,26% – 20,69%). Sendo assim, diversamente do que alegam as proponentes, a tributação global, que antes da EC 103/2019 tinha como percentual efetivo 33,26% (22,26% + 11%), passa a ser de 37,39% (16,7% + 20,69%), o que representa acréscimo na ordem de 4,13% (37,39% – 33,26%). A tabela a seguir sintetiza o cenário acima descrito:<sup>67</sup>

Subsídio dos ministros do STF (Lei 13.752/2018)	R\$ 39.293,32	
	Antes da EC 103/2019	A partir da EC 103/2019
Contribuição Previdenciária (CPSS)	R\$ 4.322,26 (11%)	R\$ 6.562,82 (16,7%)
Diferença CPSS	ACRÉSCIMO de R\$ 2.240,56 (5,7%)	
Base de cálculo do Imposto de Renda (IRPF) após dedução da CPSS	R\$ 34.971,06	R\$ 32.730,50
IRPF	R\$ 8.747,68 (22,26%)	R\$ 8.131,53 (20,69%)
Diferença IRPF	DECRÉSCIMO de R\$ 616,15 (1,57%)	
Carga tributária global: CPSS + IRPF	R\$ 13.069,94 (33,26%)	R\$ 14.694,35 (37,39%)
Diferença carga tributária global	ACRÉSCIMO de R\$ 1.624,41 (4,13%)	

67 Os valores apresentados nesta tabela foram obtidos a partir de consulta realizada nos seguintes endereços eletrônicos: (i) <https://www.anajustra.org.br/simulador-aliquota-2020/#> (contribuição previdenciária); e (ii) <http://www26.receita.fazenda.gov.br/irpfsimulaliq/private/pages/simuladoraliquota.jsf> (imposto de renda).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tratando-se do regime próprio de previdência social e considerando-se a maior remuneração da administração pública – o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal –,<sup>68</sup> as regras introduzidas pela EC 103/2019 acarretam acréscimo de **4,13%**, equivalente a **R\$ 1.624,41**, na carga tributária global – contribuição previdenciária (CPSS) + imposto de renda (IRPF). Nesse cenário, não se vislumbra o alegado caráter abusivo ou a apontada violação ao princípio que veda o efeito de confisco de um tributo.

Isso porque a elevação da carga tributária ordinária promovida pela última Reforma da Previdência – repise-se, destinada à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema – não tem o condão de comprometer a dignidade dessas classes de contribuintes, impedir-lhes o pleno exercício de direitos sociais, tampouco obstar-lhes o desempenho de suas atividades profissionais.

Convém destacar que a cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas, inaugurada pela EC 41/2003, não foi considerada confiscatória, mesmo não tendo ofertado contrapartida alguma a esses grupos e implementado elevação da carga tributária em patamar bastante superior ao dos preceitos introduzidos pela última Reforma da Previdência.

68 Em razão da simetria entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, o valor do subsídio do Procurador-Geral da República, previsto no art. 1º da Lei 13.753/2018, é similar ao dos ministros do STF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nos termos da redação do art. 40, § 18, da Constituição de 1988, incluído pela EC 41/2003, “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”.

Com base na mencionada regra constitucional, e também adotando-se como referência o valor mensal do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas após o advento da EC 41/2003 passou a ser de 11%,<sup>69</sup> correspondente, à época, a R\$ 1.643,80, como se vê da tabela a seguir:

Subsídio dos ministros do STF em 2003	R\$ 17.343,70	
	Antes da EC 41/2003	A partir da EC 41/2003
Base de cálculo		R\$ 14.943,70 (R\$ 17.343,70 – R\$ 2.400,00 → teto do regime geral em 2003)
Contribuição Previdenciária (CPSS) de <b>inativos e pensionistas</b>	ISENTO	R\$ 1.643,80 (11%)

69 Lei 10.887/2004, art. 5º: “Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com **11% (onze por cento)**, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No tocante à ausência de efeito confiscatório da cobrança previdenciária instituída pela EC 41/2003, o Ministro Eros Grau, no julgamento da ADI 3.128, em seu voto vencedor, assentou: *“afasto também a alegação de confisco (artigo 150, IV, da Constituição), aliás, não demonstrada”*. (Grifos nossos.)

Vê-se, portanto, que a carga tributária global ordinária decorrente das inovações implementadas pela atual Reforma da Previdência – repita-se, **37,39%**, tomando-se como parâmetro o valor do subsídio dos ministros do STF, o que acarreta acréscimo de **4,13% (R\$ 1.624,41)** –, não se mostra insuportável, desarrazoada ou desproporcional, razão pela qual não se vislumbra a transgressão da regra constitucional que proíbe a instituição de tributo com efeito de confisco.

Situação distinta é aquela veiculada no bojo da citada ADI 2.010, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, questionando a constitucionalidade da Lei 9.783/1999, que dispunha sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos.

Na oportunidade, o requerente, alegando, entre outros, efeito confiscatório da nova exação, ressaltou que *“caso perceba o teto da remuneração previsto na Emenda Constitucional 19/98 – R\$ 12.700,00 – sua remuneração sofrerá um decréscimo de 41%, restando-lhe o líquido de R\$ 7.435,00”* (grifos nossos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Naquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal considerou confiscatória a escala de progressividade definida pela aludida lei federal, tendo em vista a excessiva carga tributária global resultante da nova cobrança fiscal, que chegava a ultrapassar o percentual de **41% (quarenta e um por cento)**, como a seguir será demonstrado.

O art. 2º da Lei 9.783/1999 instituiu contribuição extraordinária progressiva, em caráter temporário, nos percentuais de 9% e 14%, a serem acrescidos sobre o montante de 11% estipulado no art. 1º da mesma norma, o que resultou na incidência de alíquotas de **20%** (11% + 9%) e **25%** (11% + 14%).

A Suprema Corte entendeu que os adicionais estipulados pela referida lei – **20%** e **25%** – vulneravam o princípio da vedação ao confisco, estampado no art. 150, IV, da Lei Maior, sob o argumento de que, em conjunto com o imposto de renda, resultavam em uma carga tributária excessiva, comprometedora da capacidade econômica do contribuinte, consoante se observa do seguinte trecho do voto proferido pelo relator, Ministro Celso de Mello:

*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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*da Lei 9.783/99 vulneraria, segundo acentua a impugnação ora deduzida, o art. 150, IV, da Constituição, que veda, ao Poder Público, a utilização do tributo com efeito de confisco. (...)*

*Não obstante as ponderações feitas, entendo que possui inquestionável relevo jurídico a arguição de que as alíquotas progressivas instituídas pelo art. 2º da Lei 9.783/99 – especialmente porque agravadas pelo 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. (ADI 2.010, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 12.4.2002.)*

De todo modo, há de se ressaltar que, embora a carga tributária global ordinária resultante das regras introduzidas pela EC 103/2019 não tenha alcançado aquela decorrente da Lei 9.783/1999 (41,38%) – considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal –, este Órgão Ministerial entende que os atuais 37,39% **atingiram as fronteiras da razoabilidade**.

Apesar de não se vislumbrar o aventado efeito confiscatório, entende-se que a exação fiscal resultante da instituição das alíquotas progressivas inauguradas pela EC 103/2019 mostra-se adequada o suficiente para que seja restabelecido, e mantido, o almejado equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio dos servidores públicos federais ocupantes de cargo efetivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Isso porque se verifica que a definição das novas alíquotas derivou de criterioso estudo atuarial, apto a estabelecer percentuais de cobrança aptos a promover equilíbrio e sustentabilidade ao regime previdenciário próprio.

Sob outra perspectiva, há de se ressaltar que toda e qualquer exasperação de alíquotas previdenciárias também acarreta elevação das despesas públicas federais, uma vez que a contribuição patronal da União corresponde ao dobro daquela paga pelo servidor.

É o que estabelece o art. 8º, *caput*, da Lei 10.887/2004, de seguinte redação: *“a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o **dobro** da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica”*. (grifo nosso).

Diante desse cenário, não procede a alegação das requerentes de que a carga resultante das alíquotas progressivas comprometem a capacidade econômica do contribuinte, não se vislumbrando malferimento ao art. 150, IV, e 5º, XII, da Constituição de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**3.9 Da inconstitucionalidade da ampliação da base contributiva de aposentadorias e pensões e da instituição de contribuição extraordinária – CF, art. 149, §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C**

A faculdade de os entes federativos elaterem a base de cálculo das contribuições ordinárias de aposentados e pensionistas e de a União instituir contribuição previdenciária extraordinária acha-se prevista no art. 149, §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C, da Lei Maior, incluído pela Emenda Constitucional 103/2019, de seguinte redação:

*Art. 149. (...)*

*§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.*

*§ 1º-A. **Quando houver deficit atuarial**, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que **supere o salário-mínimo**.*

*§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.*

*§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Grifos nossos.)*

Depreende-se da leitura dos dispositivos que se trata de providência excepcional, de caráter emergencial e temporário, a ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

implementada apenas em caso de comprovado *deficit* atuarial no regime próprio de previdência social.

No tocante à contribuição extraordinária, o art. 9º, § 8º,<sup>70</sup> da EC 103/2019 prevê que a medida poderá vigorar pelo prazo máximo de vinte anos, ressaltando-se que a regra trazida por aquele comando é de natureza transitória, passível de ser alterada por lei complementar, nos termos do que estabelece o art. 40, § 22, da Constituição de 1988,<sup>71</sup> também incluído pela atual Reforma da Previdência.

As autoras reputam inconstitucional tanto a ampliação da base de cálculo, sob o argumento de que a incidência de contribuição sobre os valores de proventos e pensões que superem as cifras do salário-mínimo (CF, art. 149, § 1º-A) constitui exação danosa, quanto a instituição de contribuição extraordinária pela União, com esteio na tese de violação da razoabilidade e da garantia constitucional da previsibilidade tributária, corolário da

70 “Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. (...)”

§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.”

71 CF, art. 40, § 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: (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

segurança jurídica e da proteção da confiança, limitadores do poder de tributar.

A despeito de seu viés de excepcionalidade, as referidas medidas contingenciais **não** se harmonizam com as normas constitucionais em vigor, conforme a seguir será demonstrado.

### 3.9.1 *Ampliação da base de cálculo*

Como já ressaltado, a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas do regime próprio foi inaugurada pela EC 41/2003, que, entre outros, introduziu à CF o art. 40, § 18, de seguinte redação: *“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**”*. (grifo nosso).

O preceito foi reproduzido no art. 11, § 4º, da EC 103/2019, que prescreve que as alíquotas de contribuição recairão *“sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que **supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social**.”* (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A imunidade conferida a esses grupos, determinando que a contribuição previdenciária há de incidir somente sobre a parcela que exceda o valor do teto dos benefícios do regime geral, encontra amparo nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, harmonizando-se, ainda, com as diretrizes de unificação dos regimes geral e próprio promovidas pelas diversas reformas ocorridas na previdência social brasileira.

Essa aproximação entre os regimes também se acha expressamente prevista no já citado art. 40, § 12, da CF, de seguinte enunciado: *“além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social”*.

Nessa linha argumentativa, impende registrar idêntica imunidade concedida aos beneficiários do regime geral, estampada no art. 195, II, da Constituição da República, introduzida pela EC 20/1998 e alterada pela EC 103/2019, de seguinte prescrição: *“(…) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, **não** incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social.”* (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com efeito, a imunidade inscrita no art. 40, § 18, da Constituição de 1988 visa a resguardar o poder aquisitivo da remuneração de aposentados e pensionistas, o que se coaduna com os fundamentos e os objetivos republicanos, especialmente o mencionado princípio da dignidade da pessoa humana.

A esse respeito, convém reproduzir trecho da exposição de motivos da PEC 40/2003, que originou a EC 41/2003:

*71. (...) Já para os servidores que venham a aposentar-se e as pensões que venham a gerar-se após a promulgação da Emenda, **o limite de imunidade será estendido até o teto de contribuição e benefícios do Regime Geral de Previdência Social**, na medida em que estes servidores passam a ter seu benefício calculado de forma mais condizente com princípios previdenciários em função da alteração do § 3º do art. 40, já mencionada acima.*

*72. Tal proposta atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, **bem como alinha aos objetivos da República**, conforme já manifestado anteriormente, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, permitindo que aqueles que ganham benefícios inferiores a estes limites tenham sua renda protegida e sua capacidade de consumo preservada da incidência dessa contribuição.<sup>72</sup> (Grifos nossos.)*

Nesse mesmo sentido, transcreve-se passagem do voto do Ministro Cezar Peluso, exarado nos autos da ADI 3.128:

72 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC+40/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC+40/2003). Acesso em: 24 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Transparece cristalino ao texto do art. 195, II, que o fim público objetivado por essa imunidade é o resguardo da inteireza do valor das aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral da previdência, até o limite de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), conforme estipulado pelo art. 5º da EC nº 41/2003. E sua não menos cristalina racionalidade repousa na preservação da dignidade da pessoa humana, de modo que tanto os aposentados pelo regime geral de previdência quanto os que sejam pelo regime especial público, estão sob amparo da mesma garantia.*

*Nesse sentido, a imunidade prevista no art. 195, II, tem por objeto imediato menos os aposentados e pensionistas que o valor dos seus proventos e pensões. E daí vem que, até o valor do limite estabelecido pelo art. 5º da EC 41/2003 para o regime geral da previdência (R\$ 2.400,00), os proventos de todos os aposentados e pensionistas, em ambos os regimes, devem ter, sob esse prisma, o mesmo tratamento normativo-constitucional.*

*Ora, como os benefícios concedidos pelo regime geral da previdência estão limitados ao valor máximo de R\$ 2.400,00, reajustável de modo a preservar, em caráter permanente, seu poder aquisitivo (art. 5º da EC nº 41/2003), logo é esse também o limite da imunidade para os **benefícios dos servidores públicos inativos**. (Grifos nossos e no original.)*

Assim sendo, esse alargamento da base da contribuição configura quebra da isonomia e da equidade existente entre os regimes previdenciários, uma vez que, ao dispensar-lhes tratamento normativo-constitucional diverso, reduz, sobremaneira, o alcance da imunidade conferida a aposentados e pensionistas do regime próprio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A providência excepcional incorre, ainda, em afronta à dignidade humana, porquanto o avanço indevido da tributação previdenciária sobre parcela remuneratória protegida pela Constituição de 1988 compromete as condições de subsistência e independência daqueles grupos, na medida em que diminui, excessivamente, seu poder aquisitivo.

Ressalte-se que esse elastecimento da base de contribuição previdenciária foi vista com ressalvas pela própria Procuradoria da Fazenda Nacional – PFN. Ao se manifestar sobre a PEC 6/2019, aquele órgão fazendário alertou para o risco concreto de a novel exação ocasionar afronta a princípios constitucionais, como se vê dos seguintes trechos da Nota SEI 178/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME (peça 79):

*418. O fato de a indigitada contribuição extraordinária poder incidir sobre a parcela dos proventos e pensões, dos aposentados e pensionistas, que supere o salário-mínimo, pode eventualmente vir a ser questionada em razão de suposta quebra de isonomia e perda da equidade em relação ao Regime Geral de Previdência Social.*

*419. A despeito de inexistir contribuição dos aposentados e pensionistas no RGPS, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.105/DF, quando o STF entendeu pela constitucionalidade da taxação dos inativos do RPPS, assim o fez diante do manifesto propósito da EC nº 41/2003 de equiparar o regime previdenciário dos servidores públicos ao regime geral de previdência, e de reforçar a isonomia entre os regimes.*

*420. O STF interpretou que a imunidade prevista no art. 195, II, da Constituição Federal, à aposentadoria e à pensão concedidas*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*pelo RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal, estende-se aos servidores públicos aposentados e pensionistas, por expressa determinação do art. 40, § 12, da Constituição Federal, que dispõe serem aplicáveis ao regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, “no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.*

*421. O critério de igualdade normativa no qual o acórdão do STF na ADI nº 3105/DF se baseou foi o critério de valor, e não da pessoa, de forma que a tributação somente das parcelas que excediam o teto do RGPS reforçaria a isonomia entre os beneficiários de ambos os regimes. Logo, cumpre-nos alertar que a tributação do regime próprio de previdência das parcelas inferiores ao teto do RGPS pode eventualmente gerar questionamentos em face dos critérios que justificaram a higidez constitucional da taxação dos inativos. (Grifos nossos.)*

A propósito da isonomia, da dignidade da pessoa humana e da equiparação entre os regimes geral e próprio de previdência, o entendimento aqui adotado encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal, como se vê de trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no bojo da ADI 3.128, a seguir transcrito:

*Já para os que ficam sujeitos à regra permanente, está prevista, no § 18 do art. 40, a imunidade até o limite máximo do benefício do regime geral de previdência. Esse limite, nos termos da Constituição, parece ser um elemento forte de identificação entre os dois regimes. É como se houvesse uma presunção, por parte do constituinte, de que, até esse limite máximo do Regime Geral de Previdência Social, não poderia haver cobrança, por se estar ainda no âmbito de um mínimo suficiente para a própria subsistência digna. (Grifos nossos)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De outra banda, a ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas do regime próprio também representa medida, no mínimo, incoerente e contraditória, porquanto navega na contramão dos objetivos de aproximação entre os regimes traçados pela própria EC 103/2019.

A esse respeito, cite-se trecho da exposição de motivos da PEC 6/2019, que deu origem à atual Reforma da Previdência:

*10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura. (Peça 79 – grifo nosso.)*

Nesse cenário, à míngua de argumento plausível ou substrato normativo capaz de legitimar-lhe, a ampliação da base de contribuição de aposentados e pensionistas configura violação dos arts. 1º, III; 5º, *caput*; e 40, §§ 12 e 18, da Constituição de 1988.

### 3.9.2 Contribuição extraordinária

A despeito da exigência de lei, a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, consiste em medida temerária, que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

assume contornos de verdadeira “carta branca” outorgada em favor do legislador ordinário. Em última análise, revela traços de estímulo à ineficiência na gestão dos recursos do regime próprio da previdência social.

É dizer, o mandamento constitucional não demarca as balizas voltadas à efetivação dessa contribuição extraordinária – salvo o dilatado e questionável prazo de 20 anos –, cabendo à lei ordinária a definição de todas as demais regras e diretrizes acerca da implantação dessa exação extra, especialmente as alíquotas e a base de cálculo.

De todo modo, como já consignado, este Órgão Ministerial entende que a exação fiscal resultante da instituição das alíquotas progressivas inauguradas pela EC 103/2019 mostra-se adequada o bastante para que seja restabelecido, e mantido, o almejado equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio dos servidores públicos federais ocupantes de cargo efetivo.

Decorre dessa premissa que a instituição de contribuição extraordinária, por si só, independentemente das alíquotas que venham a ser adotadas, apresenta-se capaz de fulminar o princípio que veda a criação de tributos com efeito de confisco, pois a novel carga dela resultante já seria suficiente para **ultrapassar** as fronteiras da razoabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sob essa perspectiva, é de se ressaltar que, embora a carga tributária ordinária máxima decorrente das alíquotas progressivas implantadas pela EC 103/2019 – repita-se, **37,39%**, tomando como base o subsídio dos ministros do STF – não tenha alcançado o percentual de **41%**, máximo estipulado pela Lei 9.783/1999 e declarado inconstitucional pelo STF, isso não significa que se deva, necessariamente, atingir aquele extremo (**41%**) para que se reconheça eventual efeito confiscatório da contribuição extraordinária.

Tanto é assim que, tal como se verifica quanto à ampliação da base de cálculo de aposentados e pensionistas, a instituição de contribuição extraordinária também foi vista com receio pela Procuradoria da Fazenda Nacional, ante a possibilidade de a novel exigência fiscal incorrer em confisco, como se vê dos seguintes trechos da manifestação exarada por aquele órgão no bojo da Nota SEI 178/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME (peça 79):

*413. Importa também alertar para o risco de a definição da futura alíquota da contribuição extraordinária prevista no art. 149, § 1º e § 1º-B, da proposta de EC a ser exigida dos servidores ativos, aposentados e pensionistas eventualmente esbarrar na vedação ao confisco, descrita no art. 150, IV, da Constituição Federal, e já descrita pelo STF como cláusula pétrea, a exemplo da ADI nº 2010 / DF.*

*(...)*

*415. Tendo em vista que a proposta de emenda constitucional ora sob apreço prevê a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária, a ser somada às já existentes contribuições*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*previdenciárias pagas pelos servidores ativos, e pelos aposentados e pensionistas, cumpre-nos alertar para eventual possibilidade de vir a ser declarado o efeito confiscatório da medida pelo Supremo Tribunal Federal, análise que deverá se dar à luz do caso concreto quando da instituição da referida contribuição extraordinária pelos entes e dependerá da carga tributária total.*

Cumpre ressaltar que, além do efeito confiscatório, a implementação da medida, a pretexto de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, poderia acarretar resultado oposto do pretendido, uma vez que, como já ressaltado, o aumento na cobrança de contribuições previdenciárias implica elevação dos gastos públicos federais, tendo em vista que a contribuição patronal da União corresponde ao dobro daquela paga pelo servidor, assim estabelecido no art. 8º, *caput*, da Lei 10.887/2004.<sup>73</sup>

Causa estranheza ter o constituinte derivado atribuído a aposentados e pensionistas da União, com primazia sobre quaisquer outros grupos, o encargo mais elevado de promover o equacionamento de eventual *deficit* no regime próprio, elegendo-os como destinatários das duas medidas excepcionais: 1) a primeira, a injustificável ampliação da base de cálculo da contribuição ordinária, que também atinge aposentados e pensionistas dos demais entes federativos; 2) a segunda, também não razoável, a instituição de

73 “A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

contribuição extraordinária, no âmbito da União, que igualmente recai sobre os servidores públicos federais ativos.

A fim de ser sanado eventual deficit atuarial, hão de ser implementadas medidas outras, diversas da ampliação da base de cálculo e da instituição de contribuição extraordinária. Nesse particular, convém consignar, mais uma vez, que o disposto do art. 76, § 4º, do ADCT, introduzido pela EC 103/2019, determinando o afastamento de incidência da DRU sobre as receitas destinadas ao custeio da seguridade social configura grande avanço nessa direção.

Nesse quadro, a instituição de contribuição extraordinária pela União denota malferimento ao art. 150, IV, da Lei Maior.

### 3.10 Da afronta ao art. 60, § 4º, da CF

Nos termos do que dispõe o art. 60, § 4º, da Constituição de 1988, *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”*.

O preceito institui limites materiais ao poder de reforma da constituição. É dizer, busca preservar o núcleo essencial da Lei Fundamental,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

protegendo-a contra eventuais ações tomadas pelas maiorias de conveniência, com vistas a manter sua identidade e conferir solidez a determinadas escolhas do constituinte originário.

Os princípios constitucionais em matéria tributária constituem verdadeiras cláusulas pétreas. Nesse sentido, Sacha Calmon leciona que “os princípios constitucionais tributários e as imunidades (vedações ao poder de tributar) traduzem reafirmações, expansões e garantias dos direitos fundamentais e do regime federal”.<sup>74</sup>

E prossegue o festejado tributarista que ditos princípios tributários “traduzem no imo e em suas expansões projeções de direitos fundamentais, ou melhor, no miolo, são garantias de direitos fundamentais, notadamente capacidade, liberdade, dignidade humana, propriedade e igualdade, além de valores republicanos, federalistas e solidaristas.”<sup>75</sup> (grifos do original).

As requerentes afirmam que as violações aqui apontadas, por envolverem matéria que não admite abolição nem mesmo por emenda constitucional, abalam o princípio da separação dos poderes (por afronta à independência funcional) e o direito de propriedade, o que configura ofensa ao art. 60, § 4º, da Lei Maior.

74 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 220.

75 COÊLHO, *Curso de direito tributário brasileiro*, cit., p. 220.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como já apontado, não se vislumbra malferimento à separação dos poderes decorrente da aventada transgressão à independência funcional. A instituição de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária em nada repercute na atuação institucional dos integrantes da Judiciário dou do Ministério Público, cujas garantias e prerrogativas constitucionais seguem preservadas.

A propósito, convém repisar que, no bojo da ADI 3.297, na qual se questionou dispositivos da EC 41/2003, o Ministro Alexandre de Moraes pronunciou-se no sentido de que *“a mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros.”* (grifo nosso).

Lado outro, evidenciado o caráter de direitos fundamentais conferidos aos princípios tributários, portanto, albergados sob o manto das disposições do art. 60, § 4º, da Lei Maior, a possibilidade de os entes federativos ampliarem a base de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas em caso de *deficit* atuarial do regime próprio constitui afronta aos princípios da dignidade humana, da isonomia e da equidade, o que acaba por resultar em vulneração ao próprio conteúdo do art. 60, § 4º, IV, da CF.

Idêntico raciocínio aplica-se quanto à possibilidade de a União instituir contribuição extraordinária, providência que transgride a regra que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

veda a criação de tributos com efeito de confisco, o que provoca, igualmente, descumprimento do art. 60, § 4º, IV da Constituição da República.

**4. PEDIDO**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação quanto à ANAMATRA, à ANPT e à ANPR, e, no mérito, pela procedência parcial do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição de 1988, incluídos pela Emenda Constitucional 103/2019; e, por arrastamento, pela declaração de inconstitucionalidade do art. 9º, § 8º, da EC 103/2019, bem como da expressão “*e extraordinários*”, contida no art. 40, § 22, X, da CF, também incluído pela EC 103/2019.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JF