



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
13ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 7º andar - Ala Oeste - Bairro: Praia de Belas -
CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9476

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5023757-28.2020.4.04.7100/RS

AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO RIO GRANDE DO SUL - SINTRAJUFE/RS

RÉU: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **AÇÃO COLETIVA DE PROCEDIMENTO ORDINÁRIO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA** promovida por SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DA UNIÃO NO RIO GRANDE DO SUL - SINTRAJUFE/RS, na condição de substituto processual, representando todos os servidores filiados, em atividade e aposentados, **com vínculo funcional com o Quadro Permanente de Pessoal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), com o Quadro Permanente de Pessoal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (SJRS), com o Quadro Permanente de Pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT4), com o Quadro Permanente de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), com as Unidades do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar situadas no Rio Grande do Sul e com a Justiça Militar da União no Rio Grande do Sul (JMU/RS)** em face da UNIÃO - FAZENDA NACIONAL, através da qual busca:

f2) declarar a inconstitucionalidade do artigo 149, § 1º, CF/88, na redação determinada pela Emenda Constitucional 103/2019, e do artigo 11, caput e § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, §§ 2º, 3º e 4º, todos dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019;

f3) declarar a inexistência de relação jurídico-tributária que autorize a União-Fazenda Nacional a exigir dos substituídos processuais o desconto/recolhimento de contribuição previdenciária com alíquota majorada para o percentual de 14%, na forma em que prevista no artigo 11, caput, da Emenda Constitucional 103/2019;

f4) declarar a inexistência de relação jurídico-tributária que autorize a União-Fazenda Nacional a exigir dos substituídos processuais o desconto/recolhimento de contribuição previdenciária calculada na

sistemática de alíquotas progressivas, na forma em que prevista no artigo 149, § 1º, CF/88, na redação determinada pela Emenda Constitucional 103/2019, e no artigo 11, § 1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, §§ 2º, 3º e 4º, dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019;

Liminarmente, requer a suspensão da implementação, em relação aos substituídos processuais, da majoração da alíquota contributiva previdenciária do percentual de 11% para o percentual de 14%, bem como da sistemática de alíquotas progressivas no cálculo da contribuição previdenciária devida pelos substituídos processuais.

Intimada, a União manifestou-se no Evento 9, opondo-se ao deferimento da medida liminar, bem como requerendo a limitação dos efeitos da decisão aos filiados ao sindicato autor domiciliados na área de jurisdição desta 13ª Vara Federal.

Vieram os autos conclusos.

Decido.

Aplicação do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97

A União defende a aplicação do art. 2º-A da Lei nº 9.494/1990, de modo que as decisões proferidas neste feito somente alcancem os membros que, na data da propositura da ação, sejam filiados ao sindicato demandante e residentes do âmbito de competência territorial desta Subseção Judiciária de Porto Alegre.

Não assiste razão à União.

Isso porque o art. 2º-A da Lei 9494/90 é destinado às entidades associativas previstas no art. 5º, XXI, da CF e não aos sindicatos, que defendem interesses de toda a categoria, e não somente dos filiados, e que, portanto, atuam não como representantes, mas como substitutos processuais, por força do art. 8º, III da CF.

Com efeito, sendo o vínculo sindical de natureza profissional, e não territorial, devem ser abrangidos pela decisão os substituídos processualmente pelo Sindicato, ainda que eventualmente residam em local diverso da subseção judiciária onde foi prolatada a sentença. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR SINDICATO. LEGITIMIDADE SINDICAL QUE BENEFICIA A TODOS OS MEMBROS DA CATEGORIA NA RESPECTIVA BASE TERRITORIAL. EXCLUSÃO DO ISS DA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS. QUESTÃO DECIDIDA PELO STJ EM RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP 1.330.737- TEMA 634) E PENDENTE DE ANÁLISE PELO STF (RE 592.616-TEMA 118). INAPLICABILIDADE DO RE 574.706 - TEMA 69/STF). 1. O art. 2º-A da Lei 9.494/97, declarado constitucional pelo STF no RE 612043 (tema 499), tem a sua incidência restrita às demandas propostas por associações civis, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, não podendo tal

norma ser estendida às entidades sindicais. 2. O sindicato, como substituto processual, tem legitimidade extraordinária conferida pela Constituição, no art. 8º, III, para defender judicialmente interesses coletivos de toda a categoria e não apenas de seus filiados, não se exigindo apresentação de relação nominal dos filiados e de autorização expressa de cada um deles, razão pela qual a formação da coisa julgada nos autos de ação coletiva promovida por sindicato deve beneficiar todos os membros da categoria, nos limites da base territorial do respectivo sindicato. (...) 5. Apelação da Impetrante provida para afastar a limitação do provimento jurisdicional apenas aos substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator; apelo da União e remessa necessária providas para denegar a segurança. (TRF4 5006572-70.2017.4.04.7200, PRIMEIRA TURMA, Relator FRANCISCO DONIZETE GOMES, juntado aos autos em 30/01/2019)

Portanto, a limitação requerida é desde agora afastada, já que a decisão proferida abrangerá todos os integrantes da categoria, sejam ou não filiados na data da propositura da ação, nos limites, evidentemente, da base territorial do sindicato autor.

Pedido liminar

De acordo com o Código de Processo Civil, a tutela provisória pode se fundamentar na urgência ou na evidência.

Quanto à tutela de evidência, será concedida independentemente da demonstração da urgência, nas hipóteses previstas no art. 311 do diploma legal. Ademais, no caso em que as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante (inciso II), assim como na hipótese insculpida no inciso III, é possibilitado ao juiz decidir liminarmente.

Quanto à tutela de urgência, o CPC informa que esta será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300), de forma liminar ou após justificação prévia (§2º). Poderá, ainda, se revestir de natureza cautelar ou antecipada, bem como ser requerida em caráter preparatório ou incidentalmente.

Tenho que o direito invocado pelo sindicato autor mostra-se plausível.

Os dispositivos combatidos possuem o seguinte teor:

CF, 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.

EC 103/19, 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 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.

Tenho que as exigências acima transcritas não se coadunam com os seguintes princípios que passo a analisar articuladamente, a saber:

1. Violação do princípio da precedência do custeio e da regra da contrapartida

O denominado princípio da precedência do custeio encontra seu fundamento legal no artigo 195, § 5º da Constituição Federal, como segue:

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 [...] § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A correlação que se extrai dessa norma constitucional é que se é correto que nenhum benefício pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio, da mesma forma não poderia haver a elevação das contribuições sociais para a Seguridade Social na ausência de uma causa suficiente e necessária, ou seja, necessária para que o efeito ocorra e que somente ela seja suficiente para tal.

O Supremo Tribunal Federal adotou esta orientação quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010-2/DF, conforme a ementa que ora transcrevo, *verbis*:

"Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício.

A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição." (Doutrina. Precedente do STF - Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI nº 2010/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.09.1999, DJ 12.04.2002)

A inteligência desse entendimento, ao qual este juízo se alinha, fica melhor explicitada nas palavras do Ministro Relator Celso de Mello, nos termos do pequeno excerto que trago à colação, como segue:

"Se é certo, portanto, que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (CF, art. 195, § 5º), não é menos exato que também não será lícito, sob uma perspectiva estritamente constitucional, instituir ou majorar contribuição para custear a seguridade social sem que assista àquele que é compelido a contribuir o direito de acesso a novos benefícios ou a novos serviços." (Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI 2010/DF, p. 146.

Assim, a instituição de alíquotas progressivas, por não implicar em concessão de benefício ou vantagem adicional, rompe a obrigatória vinculação causal que deve existir entre contribuição e benefícios, circunstância que, *de per se*, seria apta a conferir plausibilidade ao direito invocado pela parte autora.

2. Violação do princípio da proibição do efeito de confisco

O art. 150, inciso IV da CF/88, ao trazer referida vedação, buscou realizar uma proteção do contribuinte frente ao poder de tributar dos entes políticos evitando, com isso, que o patrimônio particular seja

integralmente onerado por uma carga tributária abusiva.

Primeiramente, deve-se determinar que a análise do confisco deve levar em consideração a carga tributária imposta por um ente político, no presente caso a União Federal, sobre um contribuinte, conforme precedente do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.010-DF:

(...) A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.- O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. [destaquei]

Assim, para análise da caracterização do efeito de confisco deve-se considerar **a integralidade da carga tributária instituída pelo mesmo ente político – no caso, a União Federal - sobre o contribuinte.**

Ultrapassada esta premissa, necessário definir qual o limite do patrimônio do contribuinte que se permite onerar por uma carga tributária. Abordando a questão temos Luis Eduardo Schoueri, em sua obra *Direito Tributário* (p. 214), ao trazer a lição de Klaus Tipke, demonstrando os critérios utilizados pela Corte Constitucional alemã:

Na Alemanha, desenvolveu-se na Corte Constitucional, o princípio da meiação (Halbteilungsgrundsatz), segundo o qual “o imposto sobre o patrimônio somente pode ser acrescido aos demais impostos sobre rendimentos se a carga tributária total da renda esperada, numa consideração de rendas típicas, deduzidas as aplicações e demais desembolsos, ficar próxima do meio a meio entre as mãos públicas e as mãos privadas”. (...) Nesse sentido, o poder público não se poderia apropriar de algo além de “sua metade”.

No direito brasileiro, por sua vez, não se encontram balizas objetivas quanto ao limite da tributação o que permite, de maneira acertada, considerar as diversas circunstâncias que venham a interferir tanto na carga tributária quanto na disponibilidade do patrimônio do contribuinte.

O Ministro Maurício Correa em voto proferido na Medida Cautelar na ADI nº 2010 manifestou o entendimento no sentido de que uma carga tributária aproximadamente de 47%, decorrente do somatório das alíquotas de Imposto sobre a Renda com a contribuição previdenciária do servidor público federal, caracterizaria nítido confisco.

A mudança das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos, efetivados por meio da EC nº 103/2019 fez com que as alíquotas antes de 8%, 9% e 11% passassem a ir de 7,5% à 22%.

Como mencionado, referidas alíquotas e seu caráter confiscatório, deve ser analisado conjuntamente com àquelas do Imposto sobre a Renda.

Como exemplo de um servidor público com remuneração mensal de 15.000,00 possui como alíquota efetiva de Imposto de Renda 21,7% e, de 14,07% de Contribuição previdenciária, totalizando, à título de exemplo, uma carga tributária de quase 36% sobre a remuneração mensal. No presente exemplo deixa-se de se considerar os tributos sobre consumo e serviços, que tornariam o impacto financeiro ainda maior.

A pretensão veiculada nestes autos encontra guarida no entendimento já exarado pelo STF, conforme ementa que segue transcrita:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ALÍQUOTA PROGRESSIVA. 1. O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do Plenário deste Supremo Tribunal que, no julgamento da ADI 2.010-MC, assentou que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da Constituição). Tal entendimento estende-se aos Estados e Municípios. 2. Agravo regimental improvido. (RE 414915 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 21/03/2006, DJ 20-04-2006 PP-00031 EMENT VOL-02229-04 PP-00634)

3. Violação do princípio da isonomia.

A EC nº 103/2019, ao alterar a Constituição Federal de 1988, prevê em seu artigo 40 que 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.”**

Como lógica o equilíbrio financeiro e atuarial **refere-se ao regime próprio de previdência social, e não a todos os regimes previdenciários existentes na carta constitucional, especialmente diante do fato de existirem critérios de concessão e apuração de proventos distintos entre o Regime Geral de Previdência e o Regime Próprio. Ainda, o próprio §14 do art. 40 da CF/88 prevê a determinação de criação de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para servidores públicos, ou seja, os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial deve ser analisado internamente em cada regime de previdência.**

Tal fato possui também previsão no próprio artigo 201, §9º da Constituição Federal, ao prever que eventual contagem recíproca de tempo de contribuição entre regimes previdenciários somente será possível **observada a compensação financeira**. Assim sendo, resta evidente que os critérios financeiros e atuariais devem ser observados dentro do próprio regime previdenciário.

Assim, também sob este prisma é que deve ser analisada a alteração das alíquotas de contribuição previdenciária prevista no art. 11, §1º da EC nº 103/2019.

A majoração de alíquotas de contribuição previdenciária, sem justificativa – especialmente considerando a necessidade de análise do critério atuarial internamente em cada regime previdenciário – e sem que haja a criação ou majoração de benefícios, confronta o disposto no artigo 195, §5º da CF.

No caso da EC nº 103/2019 o cenário mostra-se ainda pior, uma vez que além de majorar determinadas alíquotas, alterou de forma mais gravosa os requisitos para concessão dos benefícios previdenciários, restando nítida a incompatibilidade do aumento de alíquotas e a exigência de um maior tempo para obtenção de aposentadoria.

Por outro lado, ao prever, na hipótese de déficit atuarial, a possibilidade de criação de contribuições extraordinárias somente para os servidores públicos incorre em manifesta violação ao princípio da isonomia. Não se mostra possível utilizar como parâmetro de déficit atuarial o RGPS e impor uma contribuição somente aos servidores vinculados ao RPPS, caracterizando tratamento anti-isonômico.

Desta forma, tenho que demonstrada a plausibilidade do direito invocado, bem como presente o perigo na demora do provimento jurisdicional, ante à imediata incidência da majoração reclamada nos proventos dos substituídos pelo sindicato autor.

Ante ao exposto, DEFIRO O PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR para suspender os efeitos dos arts. 149, §1º da Constituição Federal/88 (com a redação dada pela EC nº 103/19) e do art. 11, caput e parágrafos, da EC nº 103/19, devendo a União abster-se de implementar, em relação aos integrantes da categoria

representada pelo sindicato autor, na área de abrangência deste, a majoração e a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre sua remuneração, nos termos da fundamentação acima exposta.

Requisite-se, da forma mais expedita, o cumprimento da presente decisão liminar ao Diretor de Pessoal do Tribunal Regional Federal da 4º Região (TRF4), da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (SJRS), do Tribunal Regional do Trabalho da 4º Região (TRT4), do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar situadas no Rio Grande do Sul e da Justiça Militar da União no Rio Grande do Sul para imediato cumprimento

Cite-se

Intimem-se.

Alerte-se que o prazo aqui deferido não se encontra abarcado pela suspensão promovida pela Resolução nº 18/2020 do TRF da 4ª Região, vez que atinente a provimento de urgência.

Sobrevindo contestação, dê-se vista à parte autora pelo prazo de dez dias.

Ato contínuo, fica aberto o prazo de dez dias para que as partes indiquem as provas que pretendem produzir, especificando-as e justificando-as, ou se concordam com o julgamento antecipado do feito. Intimem-se.

Cumpra-se em regime de urgência.

Documento eletrônico assinado por **RICARDO NÜSKE, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710010746321v28** e do código CRC **511706c3**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): RICARDO NÜSKE
Data e Hora: 28/4/2020, às 16:43:45

5023757-28.2020.4.04.7100

710010746321.V28