

Excelentíssimo Senhor Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO  
DD. Relator da ADI 6254  
Supremo Tribunal Federal  
Brasília-DF

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6254  
APRESENTAÇÃO DE MEMORIAIS**

O **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS AUTÁRQUICOS NOS ENTES DE FORMULAÇÃO, PROMOÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA DA MOEDA E DO CRÉDITO – SINAL**, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores abaixo firmados, apresentar **MEMORIAL**, consubstanciado nas razões de fato e de direito a seguir expostas:

**1. INTERESSE DO SINAL NA SOLUÇÃO DO LITÍGIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, manejada pela **Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP**, contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que altera o sistema de previdência social, estabelecendo regras de transição e disposições transitórias.

O **SINAL**, Sindicato Nacional que representa os servidores públicos federais pertencentes aos quadros do Banco Central do Brasil em todas as Unidades da Federação onde a Autarquia tem representação, reivindicou seu ingresso no feito na condição de *Amicus Curiae*, eis que notória a relevância da matéria considerando o impacto na vida de milhares de servidores públicos, entre eles, os servidores do Banco Central.

Embora o pedido de ingresso como interessado no processo tenha sido indeferido por Vossa Excelência, foi oportunizada a apresentação de memoriais no prazo de quinze dias (DJe de 17.06.2020) em despacho assim fundamentado:

**DECISÃO:**

1. **Petição nº 21131/2020:** O Sindicato Nacional dos Servidores Federais Autárquicos nos Entes de Formulação, Promoção e Fiscalização da Política da Moeda e do Crédito - SINAL requer o seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*.

2. De acordo com o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, a admissão a tal título pode ocorrer, a critério do relator, caso constatada a relevância da questão debatida e a representatividade das entidades postulantes. Não há dúvida quanto à relevância da matéria. No tocante à representatividade, tenho utilizado os seguintes critérios: (i) a sua amplitude, (ii) a pertinência do objeto da entidade com o tema versado na demanda e (iii) a necessidade de assegurar voz a representantes de pontos de vista diversos.

3. A Emenda Constitucional nº 103/2019, que realizou uma nova reforma na Previdência Social, produz impacto sobre todos os servidores públicos. Não há, todavia, como admitir a participação no feito de todas as entidades que os representam. A importância de pluralizar o debate constitucional, notadamente em casos de grande repercussão, deve ser compatibilizada com a necessidade de o processo judicial manter sua funcionalidade.

4. Além disso, as federações, sindicatos e associações que tutelam os interesses dos servidores – e compõem a quase totalidade dos postulantes – integram apenas um dos lados da disputa, que defende a inconstitucionalidade das normas impugnadas. Desse modo, o ingresso de todas essas entidades não ampliaria de modo significativo o conjunto de argumentos já apresentados ao Poder Judiciário pelos próprios requerentes das ações diretas.

5. Por essas razões, entendo que devem ser admitidos no feito, na condição de *amici curiae*, somente alguns dos postulantes, que possuem maior abrangência territorial ou maior número de filiados.

6. Indefiro, assim, o pleito do SINAL, sem prejuízo da apresentação de memoriais por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias.

Publique-se.

Brasília, 12 de junho de 2020.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO  
Relator

O **SINAL** apresenta estes memoriais tendo em vista que se discute na presente lide um direito de índole coletiva, havendo resguardo constitucional (artigo 8º, III da CF/88) à defesa de tais direitos pelos sindicatos de servidores.

## 2. DOS FATOS PROCESSUAIS

Em 13 de novembro de 2019 foi publicada no DOU a Emenda Constitucional nº 103, que entre outras providências, modificou o sistema de Previdência Social, alterando as alíquotas de contribuição do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em prejuízo aos servidores públicos federais ativos, inativos e pensionistas.

Para os servidores públicos federais que pertençam ao Regime Próprio de Previdência Social, a contribuição social poderá atingir a alíquota de 22% (vinte e dois por cento), conforme a progressividade definida pelo artigo 11 da EC nº 103/2019, dividida em oito faixas percentuais: *Verbis*:

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.

Não bastasse a majoração das alíquotas de contribuição que reduzirão sensivelmente a verba remuneratória dos servidores públicos, o artigo 149, §1º, estabelece 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”*.

Tanto as contribuições extraordinárias quanto as alíquotas progressivas estão inquinados de nulidade por inconstitucionalidades.

A permissão para estabelecimento, por meio de lei, de contribuições extraordinárias está contida no conjunto de modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019, em especial na redação do inciso X do § 22 do artigo 40 da CF/88 e na leitura combinada do § 1º, § 1º-B e § 1º-C do artigo 149 da Constituição Federal. Também o § 8º do artigo 9º da EC 103/2019 promove desconstitucionalização de matéria afeita aos direitos fundamentais e fortemente conectada a cláusulas pétreas.

Ora, o direito à previdência social e à aposentadoria digna tem base fundamental individual combinada com sua natureza social, sendo pilar constitutivo do modelo de Estado de Direito definido pelo constituinte originário em 1988, merecendo blindagem em razão de seu caráter pétreo.

Ao majorar as contribuições, o resultado final é a redução remuneratória sem qualquer contrapartida, em desacordo com dispositivos constitucionais que garantem a irredutibilidade remuneratória e a dignidade da pessoa humana. O excesso confiscatório ofende os princípios da razoabilidade e proporcionalidade que devem nortear toda alteração legislativa.

Não obstante os fortes argumentos lançados pela **ANADEP** em sua inicial, **o pedido cautelar foi indeferido**, especificamente **sobre a questão da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária**. *Verbis*:

Diante do exposto, **nego a cautelar pleiteada pela Requerente**, de modo que, até posterior manifestação nestes autos, o art. 1º, no que altera o art. 149, § 1º da Constituição, e o art. 11, caput, § 1º, incisos IV a VIII, § 2º e § 4º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 são considerados constitucionais e, portanto, válidos, vigentes e eficazes. **Deixo claro, por fim, que a presente decisão se refere tão somente à questão da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos**. Quanto às demais questões suscitadas nas diversas ações, aguardarei a vinda da manifestação da Procuradoria-Geral da República, para levar toda a matéria ao Plenário. **Submeto a presente medida cautelar, de imediato, à deliberação do Plenário Virtual**.

### 3. DO DIREITO

O aumento da contribuição previdenciária promovido pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019, majorou a contribuição de 11% para alíquotas progressivas que variam entre 14% e 22%.

Pecou o constituinte derivado ao promover desconstitucionalização de matéria vinculada aos direitos fundamentais conectados a cláusulas pétreas, **atingindo o próprio sustento das famílias de servidores públicos, reduzindo-lhes drasticamente a verba alimentar em prejuízo**, entre outros, do sustento próprio e familiar, educação, saúde e qualidade de vida, enfim, a própria dignidade.

O poder conferido ao constituinte derivado encontra óbices nas cláusulas pétreas. O artigo 60, § 4º da Carta define as cláusulas pétreas que ensejam os limites materiais ao poder reformador. Dentre eles, o inciso IV, que trata dos direitos e garantias individuais, *verbis*:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
(...)

**§ 4º 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.**

A dignidade da pessoa humana e os princípios da segurança jurídica, proteção da confiança, da proporcionalidade e razoabilidade formam cláusulas pétreas no ordenamento jurídico pátrio.

As alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, impõem aos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas um considerável aumento das alíquotas de contribuição previdenciária incidentes sobre parcelas remuneratórias sem comprovação de que seus benefícios são a causa do *déficit* previdenciário e sem considerar que parcela expressiva de suas remunerações serão consumidas por tributação cumulativa, considerando que sobre a mesma base incide, também, o Imposto de Renda, atingindo, entre outros, o princípio constitucional da irredutibilidade remuneratória prevista no artigo 37, XV, da CF/88:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;

No caso específico dos servidores do Banco Central do Brasil, tomando-se como exemplo um servidor do topo da Carreira verifica-se que, de um mês para outro, a redução remuneratória foi superior a R\$ 1.280,00 (um mil duzentos e oitenta reais), equivalente a 7,26% do subsídio. Veja-se os efeitos práticos no demonstrativo que segue:

CARGO	CLASSE	PADRÃO	SUBS	CPSS ant.	CPSS %	CPSS c/ reaj.	CPSS %	REAJUSTE	% reajuste
Analista do Banco Central do Brasil	ESPECIAL	IV	27.369,67	3.010,66	11,00%	4.297,29	15,70%	1.286,62	42,74%
		III	26.609,28	2.927,02	11,00%	4.152,81	15,61%	1.225,79	41,88%
		II	26.138,79	2.875,27	11,00%	4.063,42	15,55%	1.188,15	41,32%
		I	25.676,60	2.824,43	11,00%	3.975,60	15,48%	1.151,18	40,76%
	C	III	24.689,04	2.715,79	11,00%	3.787,97	15,34%	1.072,17	39,48%
		II	24.204,95	2.662,54	11,00%	3.695,99	15,27%	1.033,45	38,81%
		I	23.730,34	2.610,34	11,00%	3.605,81	15,19%	995,48	38,14%
	B	III	23.265,03	2.559,15	11,00%	3.517,41	15,12%	958,25	37,44%
		II	22.370,22	2.460,72	11,00%	3.347,39	14,96%	886,67	36,03%
		I	21.931,59	2.412,47	11,00%	3.264,05	14,88%	851,58	35,30%
	A	III	21.501,57	2.365,17	11,00%	3.182,35	14,80%	817,18	34,55%
		II	21.079,97	2.318,80	11,00%	3.102,24	14,72%	783,45	33,79%
I		19.197,06	2.111,68	11,00%	2.786,97	14,52%	675,30	31,98%	

CARGO	CLASSE	PADRÃO	SUBS	CPSS ant.	CPSS %	CPSS	CPSS %	REAJUSTE	% reajuste
Técnico do Banco Central do Brasil	ESPECIAL	IV	12.514,58	1.376,60	11,00%	1.684,37	13,46%	307,76	22,36%
		III	11.938,91	1.313,28	11,00%	1.589,38	13,31%	276,10	21,02%
		II	11.579,94	1.273,79	11,00%	1.530,15	13,21%	256,36	20,13%
		I	11.231,75	1.235,49	11,00%	1.472,70	13,11%	237,21	19,20%
	C	III	10.546,24	1.160,09	11,00%	1.359,59	12,89%	199,50	17,20%
		II	10.229,14	1.125,21	11,00%	1.311,66	12,82%	186,45	16,57%
		I	9.921,56	1.091,37	11,00%	1.267,06	12,77%	175,68	16,10%
	B	III	9.035,92	993,95	11,00%	1.138,64	12,60%	144,69	14,56%
		II	8.764,23	964,07	11,00%	1.099,24	12,54%	135,18	14,02%
		I	8.500,71	935,08	11,00%	1.061,03	12,48%	125,95	13,47%
	A	III	7.741,88	851,61	11,00%	951,00	12,28%	99,40	11,67%
		II	7.509,10	826,00	11,00%	917,25	12,22%	91,25	11,05%
I		7.283,31	801,16	11,00%	884,51	12,14%	83,35	10,40%	

**EXEMPLO**

SERVIDOR DA ATIVA, NO TOPO DA CARREIRA	ANTES AUM.	DEPOIS AUM	SALARIO < %
VENCIMENTOS	27369,67	27369,67	
CPSS	3010,66	4297,29	
IRRF	6657,29	6657,29	
LIQUIDO	17701,72	16415,09	7,26%

Ora, não pode desconsiderar que a drástica redução nos subsídios trará prejuízos no cumprimento das obrigações assumidas uma vez que o custo de vida não diminuiu. As obrigações continuam as mesmas, se não majoradas.

De outra banda, a progressividade e as contribuições ordinárias e extraordinárias na forma da EC nº 103/2019 afeta, de maneira irrazoável e perversa, o patrimônio e/ou os rendimentos dos contribuintes (servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas), constituindo flagrante violação o princípio da vedação ao confisco insculpido no artigo 150, IV, da Constituição Federal.

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
(...)  
IV - utilizar tributo com efeito de confisco;  
(...)

Nesse sentido o constituinte originário estabeleceu o princípio do não-confisco impondo limite ao poder de tributar, de modo que não possa ser exigido do contribuinte mais do que ele possa fazer frente:

**Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
(...)  
§ 1º 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.**

A capacidade econômica do contribuinte, se mantidos os dispositivos da EC 103/2019, estará gravemente atingida na medida em que a remuneração está sendo reduzida significativamente, considerando-se que sobre a mesma base incide a contribuição previdenciária e o imposto de renda.

É certo que as alterações trazidas pela EC 103/2019, violam os princípios da isonomia, da solidariedade, da segurança jurídica e da irredutibilidade remuneratória, bem como a vedação constitucional da utilização do tributo como forma de confisco, sendo necessária a comprovação de efetivo déficit atuarial para implementação da Contribuição Extraordinária e a ampliação da base de cálculo da contribuição de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

#### 4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a cobrança de contribuições previdenciárias progressivas, sem a prévia demonstração de uma avaliação atuarial efetiva, por si só evidencia o *periculum in mora*, a plausibilidade e a relevância do direito discutido nesta ação direta, mesmo porque esse Excelso Supremo Tribunal Federal tem

decidido ser constitucionalmente vedada a instituição de tributo que apresente características confiscatórias<sup>1</sup>.

O aumento das alíquotas da contribuição acaba por ensejar o evidente efeito confiscatório ao comprometer o patrimônio e os rendimentos dos servidores e reduzir drasticamente seus subsídios, sendo de Justiça o deferimento da medida cautelar no sentido de se manter a alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos no patamar de 11%.

Por todas as inconstitucionalidades apontadas na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, impõe-se o deferimento da medida cautelar e a declaração da inconstitucionalidade em face dos dispositivos que tratam das modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988 conforme pedidos postos na inicial.

Termos em que  
P. deferimento.

Brasília, DF, 22 de junho de 2020.

**Carlos Alberto M. Cidade**  
OAB/DF 16.800

**Vera Mirna Schmorantz**  
OAB/DF 17.966

**Ivo Antônio F. Canêdo Filho**  
OAB/DF nº 54.962

**Fabiana de Sousa Lima**  
OAB/DF 31.969

---

<sup>1</sup> Medida Cautelar na ADI 2.010-2/DF