

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME PRÓPRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

1. Ação direta contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, que realizou uma nova reforma na Previdência Social. Especificamente, são impugnadas aqui (i) a progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, (ii) a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária e (iii) a possibilidade de ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas.

O contexto da nova Reforma da Previdência

2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na

Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção.

Vetores interpretativos aplicáveis ao caso

4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria.

Análise dos vícios de inconstitucionalidade alegados

5. *Progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos.*

a) A questão debatida nos autos é distinta da apreciada na ADI 2.010-MC e na ADC 8-MC. Nos precedentes, esta Corte afirmou que o legislador não poderia estabelecer a progressividade fora das hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional. Na espécie, porém, o escalonamento das alíquotas foi autorizado por *emenda à Constituição*.

b) Tal progressividade não afronta o princípio da vedação ao confisco. Busca realizar o princípio da capacidade contributiva, estabelecendo, inclusive, *deduções* na alíquota-base de 14% para as

faixas remuneratórias mais baixas. Ademais, por força de lei, se o servidor sofre aumento na contribuição previdenciária, também se beneficia de redução no imposto de renda. Tal circunstância, aliada ao fato de que as alíquotas progressivas em ambos os tributos incidem por faixas de valor, revela ser incorreto dizer que eles consomem quase metade da remuneração de quem está no topo da pirâmide do serviço público no Brasil. Consideradas as duas exações, o acréscimo na carga tributária para quem recebe remuneração equivalente ao teto do funcionalismo público foi de 4,13%.

c) O Supremo Tribunal Federal já assentou que não há a obrigatoriedade de exata equivalência entre o montante contribuído e os proventos de aposentadoria, tendo em vista que a previdência do servidor público é regida pelo *princípio da solidariedade* (art. 40, *caput*, da CF/1988). A vinculação característica das contribuições significa apenas que a receita proveniente desse tributo deve ser afetada ao custeio do respectivo regime de previdência social.

6. *Ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas.* A majoração da base de cálculo de aposentados e pensionistas deve ser precedida, necessariamente, da tentativa de contenção do déficit previdenciário pela instituição de alíquotas progressivas. Essa é a exegese mais consentânea com a especial proteção conferida ao idoso e com o princípio da proporcionalidade, que exige a adoção da medida menos gravosa ao direito ou princípio constitucional em jogo. Interpretação conforme do art. 149, § 1º-A,

da Constituição.

7. *Contribuição previdenciária extraordinária.* A mera previsão constitucional acerca da possibilidade, em tese, de se criar a contribuição extraordinária não constitui ofensa a cláusula pétrea. Caso a lei instituidora do tributo venha a ser aprovada, caberá um escrutínio rigoroso acerca de possíveis violações a normas constitucionais, inclusive aquelas que foram invocadas nesta ação, como, por exemplo, o princípios da vedação ao confisco.

Conclusão

8. Conhecimento parcial da ação e, nessa parte, procedência parcial do pedido, apenas para que seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 149, § 1º-A, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a fim de que a base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas somente possa ser majorada em caso de subsistência comprovada de déficit atuarial após a adoção da progressividade de alíquotas.

1. O presente voto está dividido em três partes. A *primeira* delas se ocupará de expor o contexto social, jurídico e econômico em que foi editada a nova Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019). A *segunda* parte cuidará de dois vetores interpretativos que, a meu sentir, devem orientar a solução do caso: (i) a autocontenção judicial no controle de constitucionalidade de emendas à Constituição e (ii) a adequada consideração das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos na tomada de decisões envolvendo a Previdência Social. A *terceira* e última parte apreciará as questões preliminares e de mérito alegadas na presente ação direta de inconstitucionalidade.

I. O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ALGUNS DADOS SOCIAIS, JURÍDICOS E ECONÔMICOS RELEVANTES

2. A compreensão do contexto em que foi aprovada a recente Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) perpassa pela análise de alguns *dados sociais, jurídicos e econômicos* relevantes. Para os fins aqui propostos, os *dados sociais* se referem às mudanças demográficas verificadas no Brasil nos últimos anos[1]. Os *dados jurídicos*, a seu turno, dizem respeito a um regime normativo favorecido que vigorou por muito tempo no país, principalmente para os servidores públicos. Os *dados econômicos*, por fim, expressam a relação entre receitas e despesas da Previdência Social, a proporção desses gastos em relação ao Produto Interno Bruto – PIB e no orçamento público e os impactos macroeconômicos do déficit previdenciário.

3. Vejamos, primeiramente, os *dados sociais*. A população brasileira está vivendo mais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a *expectativa de vida ao nascer*, em 2018, alcançou 76,3 anos. Em 1940, era de apenas 45,5 anos. Um incremento, portanto, de mais de 30 anos nesse período[2]. Em paralelo, os idosos também estão vivendo mais no Brasil. O tempo médio de vida para uma pessoa com certa idade – a chamada *expectativa de sobrevivência* – costuma ser mais elevado do que para quem acabou de nascer. Isso se deve às taxas de mortalidade infantil no país, que ainda são aterradoras. Alguém que hoje conte com 60 anos de idade deve viver até os 82,6 anos[3]. E, de acordo com projeções da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2100, o brasileiro que chegar aos 60 anos viverá, em média, até os 90. A essa altura, o Brasil será o 10º país do mundo em maior proporção de idosos, que representarão 39% do total da população[4]. É a chamada *inversão da pirâmide etária*[5]. Sem dúvida, esses são números a celebrar. Colocam, todavia, novos desafios, estando um deles na Previdência Social. Viver mais significa receber benefícios por um período maior, o que demanda ainda mais recursos financeiros.

4. Além disso, ao longo dos anos, as famílias brasileiras vêm encolhendo. As mulheres vêm decidindo ter menos filhos. Em 1940, a média de filhos por mulher era de 6,16. Em 2016, essa taxa caiu para 1,69[6]. E, desde 2005, já era inferior à taxa de reposição da população, que é de 2,1. Dito de forma mais simples: se o cenário se mantiver assim,

a população no Brasil parará de crescer em 2048[7]. A expressiva queda na taxa de fecundidade impacta diretamente a Previdência Social. Como é intuitivo, quando essa taxa se reduz, a população em idade ativa também diminui. No Brasil, a Previdência Social segue o regime de financiamento de repartição simples, em que os mais jovens arcam com os benefícios dos mais idosos. O descompasso entre as contribuições dos mais novos, que decrescem, e os gastos com as aposentadorias, que só sobem, é uma das maiores causas de desequilíbrio[8].

5. Ao lado desses fatores gerais para o grave déficit na Previdência Social, é possível listar razões mais específicas em relação aos regimes próprios de previdência social, que serão chamadas aqui de *dados jurídicos*: (i) requisitos pouco rigorosos para a aposentadoria, exigindo-se, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, apenas tempo de serviço mínimo para a aposentadoria voluntária, sem a necessidade de conjugá-lo com a idade avançada[9]; (ii) critérios generosos de cálculo e revisão de proventos de aposentadoria e pensão (integralidade e paridade com servidores ativos), que só foram revogados pela Emenda Constitucional nº 41/2003; (iii) aposentadorias especiais para diversas categorias, com requisitos ainda mais brandos para a passagem à inatividade; e (iv) a ausência, até a Emenda Constitucional nº 3/1993, no âmbito da União, e até a Emenda nº 20/1998, nos Estados e Municípios, de obrigatoriedade de contribuir para a aposentadoria, que era tida como um prêmio ao servidor depois de trabalhar por determinado período para o ente público. Esse rol se amplia, ainda, se forem incluídas práticas ilícitas, como desvios de recursos públicos, concessão de benefícios sem fonte de custeio, dentre outras[10].

6. Esse conjunto de elementos sociais e jurídicos formam um cenário preocupante, que pode ser dimensionado pelos *dados econômicos*. O déficit da Previdência Social no Brasil é incontestável. Tanto o regime geral de previdência social (RGPS), relativo aos trabalhadores da iniciativa privada, quanto os regimes próprios (RPPS), dos servidores públicos efetivos, vêm enfrentando sérias dificuldades para manter ou restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial. De acordo com o Ministério da Economia, no final de 2019, o regime geral apresentou déficit de R\$ 213,3 bilhões, os regimes dos servidores públicos civis da União, de R\$ 53 bilhões, e o dos militares, de R\$ 47 bilhões[11]. Para fins de comparação, no final de 2004, após duas reformas abrangentes feitas pelas EC nº

20/1998 e 41/2003, esses números eram de R\$ 28,5 bilhões, no RGPS, e de R\$ 32,4 bilhões, nos regimes dos servidores públicos civis e militares da União[12]. Como se vê, a piora foi significativa. As Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003 se mostraram insuficientes para reverter esse quadro. A existência de inúmeras regras de transição, com uma disciplina mais favorável para servidores que ingressaram no serviço público até 2003, diluiu de forma excessiva no tempo os efeitos das mudanças na Constituição.

7. Em 2017, os dispêndios com benefícios previdenciários apenas na União consumiram 10% do PIB[13]. Para traçar um paralelo, em 2015, a média de gasto com aposentadorias e pensões nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE foi de 8%[14]. O Brasil, que ainda tem uma população considerada jovem, gasta quase a mesma proporção do PIB que países como Alemanha e Japão, cujo número de idosos é significativamente superior[15]. Nos anos de 2016 e 2017, nações como o México e o Chile, com patamar etário mais próximo ao da população brasileira, despenderam 2,6% e 2,8% do PIB, respectivamente.

8. Ademais, os gastos previdenciários constituem uma fatia expressiva do orçamento da União. Em 2018, representaram 31,91% do total das despesas liquidadas. De outra parte, os desembolsos com saúde e educação foram de 5,05% e 3,91%, respectivamente[16]. Não obstante a relevância do direito à previdência social, a desproporção é muito acentuada. É preciso reconhecer que algo está errado nessa distribuição dos recursos públicos. Outra constatação fundamental é a de que o crescimento das *despesas obrigatórias* – que decorrem de obrigações constitucionais ou legais, como é o caso dos gastos com a Previdência Social – comprime, cada vez mais, o espaço das *despesas discricionárias*, isto é, aquelas que o Poder Executivo tem algum grau de liberdade decisória quanto a fazer ou não fazer. De acordo com o Ministério da Economia, entre 2010 e 2020, o valor das despesas discricionárias caiu quase 60%[17]. A conclusão é que tem sobrado muito pouco para novos investimentos em obras, serviços e políticas públicas.

9. Uma última observação deve ser feita ainda neste tópico. Reformas na Previdência Social voltadas a combater o déficit produzem *impactos macroeconômicos positivos* que não podem ser ignorados[18]. Um

efeito atribuído ao aumento da idade mínima para a aposentadoria, por exemplo, é o de que o trabalhador, ao ter a vida laboral prolongada, tende a fazer menos poupança e a consumir mais[19]. Isso incentiva as empresas a incrementarem a sua capacidade produtiva, o que aquece a economia e gera mais empregos. Por outro lado, o aumento desenfreado do déficit na Previdência Social afeta a capacidade de investimento público, compromete a credibilidade do Governo e faz subir a taxa básica de juros. Juros altos são uma barreira para o crescimento da atividade econômica, por restringirem o crédito e desestimularem o consumo e a produção. Se a economia sofre retração ou fica estagnada, menos impostos são arrecadados, o que agrava a situação fiscal do Estado[20]. Em estudo realizado por economistas do Fundo Monetário Internacional – abrangendo Estados Unidos, União Europeia, Japão e países emergentes da Ásia –, constatou-se que o aumento de dois anos na idade mínima para a aposentadoria teria o potencial de elevar o PIB em quase 1%, em curto a médio prazo, e em 4,5%, em longo prazo[21].

10. Esses são, portanto, alguns dados que considero relevantes para situar o debate sobre a nova Reforma da Previdência.

II. OS VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO: DEVER DE AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL, CAPACIDADE INSTITUCIONAL E EFEITOS SISTÊMICOS

11. No presente caso, busca-se a declaração de inconstitucionalidade de inúmeros dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, que realizou uma nova reforma na Previdência Social, alterando aspectos essenciais dos regimes próprios e do regime geral. As questões abrangidas pela reforma são divisivas, de difícil obtenção de consenso. Fazem aflorar a tensão entre, de um lado, a proteção de direitos sociais – sobretudo o direito à previdência social – e, de outro, postulados de equilíbrio e responsabilidade fiscal. A atuação diligente e justificada de corporações, em defesa do *status quo*, traz um elemento de pressão a mais sobre o processo político, com o qual os parlamentares precisam lidar. O atingimento de um quórum qualificado de aprovação, nesse ambiente, não é tarefa simples. Por isso, considero que o *primeiro* vetor interpretativo a ser aplicado aqui é o da *autocontenção judicial*, que deve pautar o controle sobre a atuação do poder reformador.

12. Conforme já assinalei em estudo doutrinário[22], nesse âmbito, não sendo evidente a inconstitucionalidade da emenda, deve o órgão competente abster-se de declará-la. Além disso, havendo alguma interpretação possível que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. A declaração de inconstitucionalidade de uma emenda é possível, mas não fará parte da rotina da vida.

13. O art. 60, § 4º, da Constituição, contém limitação material expressa ao poder constituinte derivado. Nos seus termos, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. A locução *tendente a abolir* deve ser interpretada com equilíbrio. Por um lado, ela deve servir para que se impeça a erosão do conteúdo substantivo das cláusulas protegidas. De outra parte, não deve prestar-se a ser uma inútil muralha contra o vento da história, petrificando determinado *status quo*. A Constituição não pode abdicar da salvaguarda de sua própria identidade, assim como da preservação e promoção de valores e direitos fundamentais. Mas não deve ter a pretensão de suprimir a deliberação majoritária legítima dos órgãos de representação popular, juridicizando além da conta o espaço próprio da política. O juiz constitucional não deve ser prisioneiro do passado, mas militante do presente e passageiro do futuro.

14. Há duas razões relevantes e complementares pelas quais a interpretação das cláusulas pétreas deve ser feita sem alargamento do seu sentido e alcance: a) para não sufocar o espaço de conformação reservado à deliberação democrática, exacerbando a atuação contramajoritária do Judiciário; e b) para não engessar o texto constitucional, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário[23]. A observação panorâmica das cláusulas pétreas abrigadas nas Constituições dos países democráticos revela que, em geral, elas veiculam princípios fundamentais e, menos frequentemente, regras que

representem concretizações diretas desses princípios. Não é meramente casual que seja assim. Princípios, como se sabe, caracterizam-se pela relativa indeterminação de seu conteúdo. Trazem em si, porém, um núcleo de sentido, em cujo âmbito funcionam como regras, prescrevendo objetivamente determinadas condutas. Para além desse núcleo, existe um espaço de conformação, cujo preenchimento é atribuído prioritariamente aos órgãos de deliberação democrática, por força do princípio democrático. Aí não caberia mais ao Judiciário impor sua visão do que seria a concretização ideal de determinado princípio.

15. O vetor interpretativo proposto neste tópico é adotado amplamente por esta Corte. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: ADI 2.024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 27.10.1999; ADI 3.128, Red. p/o acórdão Min. Cezar Peluso, j. em 18.08.2004; ADI 5.296 MC, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18.05.2016; MS 32.262-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 20.08.2013; e MS 34.448-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 10.10.2016.

16. Portanto, em se tratando de controle de constitucionalidade de emenda à Constituição, adoto uma postura de deferência às escolhas políticas realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, o que, por certo, não impedirá a declaração de inconstitucionalidade se realmente estiver presente alguma contrariedade com a CF/1988.

17. Vejamos, então, o *segundo* vetor interpretativo aqui proposto. Como se sabe, cabe aos três Poderes interpretar a Constituição e pautar sua atuação com base nela. Em caso de divergência, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Por isso, considero que devem ser levados em conta, no julgamento destas ações, os limites à ingerência judicial impostos pela *capacidade institucional* do Poder Judiciário e pelos *efeitos sistêmicos* de suas decisões[24], especificamente, no presente caso, das tomadas no âmbito da Previdência Social. Capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico. Também o risco de efeitos sistêmicos

imprevisíveis e indesejáveis podem recomendar uma posição de cautela e de deferência por parte do Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça[25], sem condições, muitas vezes, de avaliar o impacto de suas decisões sobre um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público[26].

18. A instituição de medidas para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Social (art. 40, *caput*, CF/1988) pressupõe o domínio de questões técnicas sofisticadas, que não se inserem na tarefa ordinária do Poder Judiciário[27]. Ademais, qualquer intervenção nesse campo pode produzir consequências desastrosas, dado o grande número de pessoas afetadas. Em questões previdenciárias, há que se construir um concerto harmônico de regras que leve em conta a imprescindível *proteção social* dos indivíduos e a *sustentabilidade* de todo o sistema. Esses dois bens jurídicos, ao contrário do que alguns poderiam pensar, não são colidentes. A viabilidade financeira do regime previdenciário é condição indispensável à continuidade do pagamento dos benefícios. Nessa ordem de ideias, o arranjo normativo desenhado pelo Poder Executivo e chancelado pelo Congresso Nacional, em linha de princípio, pretende colocar esses dois valores em situação de equilíbrio. No exame de apenas alguns dos elementos integrantes de um conjunto maior, que se pretende harmônico, deve-se ter o cuidado de não desestabilizar um dos pilares fundamentais à higidez de toda a estrutura.

19. Quando não estiverem em jogo os direitos fundamentais ou os procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador, assim como ser deferentes com o exercício razoável de discricionariedade pelo administrador, abstendo-se de sobrepor-lhes sua própria valoração política. Os membros do Judiciário não devem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida –, supondo-se *experts* em todas as matérias. Por fim, o fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo. A jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes.

20. A consideração das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos no exercício da jurisdição constitucional não é estranha a esta Corte. Confirmam-se, nessa linha, os seguintes julgados: ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30.06.2016; e RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 28.05.2019. Como se vê, esse segundo parâmetro interpretativo reforça a necessidade de um comportamento judicial autocontido no exame da constitucionalidade da Emenda nº 103/2019.

21. Definidos esses vetores, passa-se, então, à análise das impugnações específicas formuladas nesta ação direta de inconstitucionalidade.

III. QUESTÃO PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

22. A Advocacia-Geral da União, a Presidência da República e a Procuradoria-Geral da República suscitararam, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Associação requerente.

23. Rejeito a questão preliminar. A requerente pode ter o seu direito de propositura questionado à luz da jurisprudência tradicional do STF. Porém, a entidade de classe em questão possui abrangência e atuação em âmbito nacional, de modo a atender aos requisitos do art. 103, IX, da Constituição, e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999. Além disso, as atividades que desempenha guardam pertinência temática com o ato impugnado na ação. A categoria profissional por ela representada é afetada diretamente pelas normas questionadas, uma vez que concentra agentes de polícia do Poder Judiciário da União, servidores submetidos a regime próprio de previdência social que foi significativamente modificado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

24. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a legitimidade ativa de entidades como a requerente em algumas ocasiões: ADI 3.395, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.04.2020; ADI 4.066, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; ADI 5.391, Rel. Min. Rosa Weber, j. 20.04.2020; ADI 5.458, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30.06.2016; ADI 3.128, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Cezar Peluso, j. em 18.08.2004; ADI 3.469, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 16.09.2010; e ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, j. em 04.02.2009.

25. Portanto, deixo de aprofundar essa discussão paralela para focar nas inúmeras complexidades envolvidas no mérito da ação.

IV. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO ART. 9º, §§ 4º E 5º, DA EC Nº 103/2019

26. Além dos dispositivos constitucionais que versam, especificamente, sobre a progressividade de alíquotas da contribuição previdenciária, instituição de contribuição extraordinária e possibilidade de ampliação da base de cálculo de inativos e pensionistas, a requerente também impugna o art. 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019. Tais artigos estabelecem que (i) a alíquota da contribuição dos Estados, DF e Municípios não poderá ser inferior à dos servidores da União, exceto se o respectivo regime próprio não apresentar déficit atuarial, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às aplicáveis ao regime geral; e (ii) não será considerada ausência de déficit a implementação da técnica de segregação das massas de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

27. Em relação a essas normas, observo não haver fundamentos jurídicos específicos que embasem a alegação de inconstitucionalidade. A requerente não explica por que razão haveria afronta à Constituição na exigência de que a contribuição dos entes federativos não seja inferior à da União, tampouco justifica por que a adoção da segregação de massa deveria ser considerada como ausência de déficit. Não há, também, nenhuma alegação de que tais dispositivos seriam inconstitucionais por arrastamento ou derivação.

28. De acordo com o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade deve indicar “os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”, sob pena de inépcia.

29. Assim sendo, deixo de conhecer da ação direta quanto ao art. 9º, §§ 4º e 5º, da EC nº 103/2019.

V. MÉRITO

30. Passo, então, às alegações da requerente quanto à

inconstitucionalidade das alterações promovidas pela EC nº 103/2019 na forma de custeio do regime próprio de previdência social. Para facilitar a análise, separo este capítulo em *quatro* partes: na *primeira* delas, examino as razões que fundamentam a alegação de inconstitucionalidade das alíquotas progressivas da contribuição previdenciária; na *segunda*, analiso a disposição constitucional que autoriza a ampliação da base de cálculo de inativos e pensionistas; na *terceira*, aprecio os argumentos quanto à inconstitucionalidade da instituição de contribuição previdenciária extraordinária; na *quarta* e última parte, dedico-me a investigar se a alegada ausência de estudo atuarial e a não criação da unidade gestora do RPPS federal conduzem à inconstitucionalidade das normas questionadas.

V.1. A progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores vinculados aos respectivos regimes próprios de previdência

31. A requerente sustenta a inconstitucionalidade das normas que preveem a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos (art. 149, § 1º, da Constituição, e o art. 11, *caput*, e § 1º a § 4º, da EC nº 103/2019[28]), alegando em síntese: (i) o caráter confiscatório do tributo, uma vez que as alíquotas referentes às três últimas faixas, quando somadas aos 27,5% de tributação pelo imposto de renda, consumiriam quase metade da remuneração do servidor público; (ii) a ausência de repercussão do aumento da contribuição no cálculo da aposentadoria dos servidores (art. 201, § 11, da Constituição), que implicaria afronta ao princípio da contrapartida e ao direito de propriedade; e (iii) a violação à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Constituição).

(a) A alegação de ofensa à vedação ao confisco

32. Antes de tudo, é preciso reconhecer que o tema em debate não é inteiramente novo para o Supremo Tribunal Federal. Esta Corte já havia declarado a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.783/1999 que fixavam alíquotas progressivas de contribuição previdenciária para servidores federais. Trata-se do julgamento, por este Plenário, em 1999, das medidas cautelares na ADI 2.010 e na ADC 8, sob a relatoria do Min. Celso de Mello, de que extraio o seguinte trecho:

“(…) CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVU JURÍDICO DA TESE. - Relevu jurídico da tese segundo a qual **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.** Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - **inexiste espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição.** (...)”

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) - 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”[29]-[30]. (grifos acrescidos)

33. A questão debatida nos autos, porém, é distinta. Nos precedentes, o Supremo Tribunal Federal afirmou que o legislador não poderia estabelecer a progressividade de alíquotas de um tributo fora das hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional. Por outro lado, na espécie, o escalonamento das alíquotas da contribuição previdenciária, de acordo com a capacidade contributiva dos servidores públicos, foi autorizado por *emenda à Constituição*, e não por simples diploma legal. A possibilidade de se cobrarem alíquotas progressivas, num e noutro caso, foi veiculada por normas de hierarquias diversas. A sua previsão por emenda constitucional não está infensa a controle de constitucionalidade, mas impõe, como visto, a violação a uma cláusula pétrea. Assim, quanto à espécie normativa, acertou o Poder Legislativo ao impor *status* de emenda constitucional à regra que fundamenta a instituição da progressividade.

34. É certo que, naqueles mesmos julgados, esta Corte também considerou que a progressividade de alíquotas, tal como prevista na legislação federal, afrontava o princípio da vedação ao confisco. Essa conclusão, todavia, não implica dizer que qualquer gradação de carga tributária no âmbito das contribuições previdenciárias seja atentatória a direitos fundamentais do contribuinte. A constatação de ofensa àquele princípio constitucional pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se a tributação importa em comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade.

35. Note-se que, na ADI 2.010-MC e na ADC 8-MC, estava em discussão a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.783/1999[31], que aplicava à alíquota-base de 11% um *adicional* de: (i) 9% sobre a parcela da remuneração que estivesse entre R\$ 1.200,00 e R\$ 2.500,00; e (ii) 14% sobre a parcela da remuneração que superasse R\$ 2.500,00. Por outro lado, as

normas questionadas nestas ações diretas buscam realizar o princípio da capacidade contributiva, na linha de precedentes desta Corte[32]-[33]. Estabelecem *deduções* na alíquota-base de 14% para as faixas remuneratórias abaixo de R\$ 3.000,00. Tanto é assim que, para aos servidores que recebem menos de R\$ 4.499,00, a contribuição previdenciária – que era fixa, de 11% – não sofreu aumento a partir da nova emenda, mas, sim, *decrécimo*. Além disso, a progressividade por ela instituída resulta numa *alíquota efetiva*, para ganhos de até R\$ 5.839,45 (equivalente ao teto do RGPS em 2019), que *não excede* a 11,68%. A *alíquota máxima*, que é de 22%, recai apenas sobre a fatia da remuneração *acima* de R\$ 39.000,00, isto é, sobre o que extrapola o próprio limite fixado no art. 37, XI, da Constituição[34]. A comparação entre uma e outra previsão normativa já permite visualizar que a carga tributária decorrente da norma declarada inconstitucional era significativamente *mais gravosa* que a imposta pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Confira-se o quadro abaixo:

Contribuição previdenciária (art. 11 da EC nº 103/2019)		
Faixas de valor ¹	Alíquotas nominais	Alíquotas efetivas
1 salário-mínimo (R\$ 998,00)	7,50%	7,50%
De R\$ 998,01 até R\$ 2.000,00	9,00%	7,5% a 8,25%
De R\$ 2.000,01 até R\$ 3.000,00	12,00%	8,25% a 9,5%
De R\$ 3.000,01 até R\$ 5.839,45	14,00%	9,5% a 11,68%
De R\$ 5.839,46 a R\$ 10.000,00	14,50%	11,68% a 12,86%
De R\$ 10.000,01 a R\$ 20.000,00	16,50%	12,86% a 14,68%
De R\$ 20.000,01 a R\$ 39.000,00	19,00%	14,68% a 16,78%
Acima de R\$ 39.000,00	22,00%	acima de 16,78%

¹ Valores originais previstos na EC nº 103/2019, anteriores ao reajuste das faixas de valores pela Portaria nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020.

36. Em complemento a isso, o art. 11, § 3º, da EC nº 103/2019[35] determina que as faixas de valores originalmente estipuladas na emenda sejam reajustadas na mesma data e pelo mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social. Diferentemente das faixas do imposto de renda, que permanecem por longo período sem qualquer correção[36], as da contribuição previdenciária se sujeitam a revisões anuais. E, em atenção ao art. 11, § 3º, da EC nº 103/2019, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia editou a Portaria nº SEPRT 2.963, de 3 de

fevereiro de 2020[37], que atualizou as faixas de valores que sofrem a incidência das alíquotas progressivas de contribuição da seguinte maneira:

Contribuição previdenciária (art. 11 da EC nº 103/2019 c/c Portaria SEPRT nº 2.963/2020)		
Faixas de valor	Alíquotas nominais	Alíquotas efetivas
1 salário-mínimo (R\$ 1.045,00)	7,50%	7,50%
De R\$ 1.045,01 até R\$ 2.089,60	9,00%	7,5% a 8,25%
De R\$ 2.089,61 até R\$ 3.134,40	12,00%	8,25% a 9,5%
De R\$ 3.134,41 até R\$ 6.101,07	14,00%	9,5% a 11,68%
De R\$ 6.101,08 a R\$ 10.448,00	14,50%	11,68% a 12,86%
De R\$ 10.448,01 a R\$ 20.896,00	16,50%	12,86% a 14,68%
De R\$ 20.896,01 a R\$ 40.747,20	19,00%	14,68% a 16,78%
Acima de R\$ 40.747,20	22,00%	acima de 16,78%

37. Não é difícil perceber que, a cada atualização dessas faixas de valores, o peso da contribuição previdenciária para cada servidor diminuirá, uma vez que as alíquotas mais elevadas incidirão a partir de patamares cada vez maiores. Por exemplo: de acordo com planilha de cálculos elaborada pelo setor de Auditoria Interna desta Corte, a alíquota efetiva para quem tinha remuneração de R\$ 39.000,00 à época da entrada em vigor da EC nº 103/2019 era de 16,79%. Com os reajustes efetuados pela Portaria SEPRT nº 2.963/2020, ela passou a ser de 16,68%[38]. Da mesma forma, para quem recebia R\$ 10.000,00, a alíquota efetiva caiu de 12,86% para 12,78%[39].

38. Ademais, ainda que seja plausível o argumento de que a vedação ao confisco deva levar em consideração *toda* a carga tributária – e não apenas o peso de um tributo específico –, é preciso lembrar que o valor correspondente à contribuição previdenciária deve ser deduzido da base de cálculo do imposto de renda – IR[40]. Desse modo, se o servidor sofre um aumento na tributação dos seus rendimentos pela contribuição previdenciária, também se beneficia de uma redução do montante pago a título de imposto de renda. Tal circunstância, aliada ao fato de que as alíquotas progressivas em ambos os tributos incidem por faixas de valor, já é capaz de demonstrar que a operação matemática a ser feita para se aferir a carga tributária global não consiste em mera soma das alíquotas

máximas dessas duas exações. No caso do imposto de renda, há, ainda, as exclusões e deduções legais da base de cálculo. É incorreto dizer, portanto, que esses dois tributos consomem quase metade da remuneração de quem está no topo da pirâmide do serviço público no Brasil, como alega a requerente.

39. É relevante pontuar também que, desde janeiro/1999, a alíquota-base da contribuição previdenciária dos servidores federais não havia sofrido nenhum aumento, mantendo-se no patamar de 11% por mais de 20 anos. Como visto, a maior alíquota efetiva prevista originalmente na EC nº 103/2019 (desprezando-se aqui quem ganha verbas remuneratórias acima do teto remuneratório, por se tratar de distorção) era de 16,78%. Disso se conclui que, em 20 anos, a majoração de alíquota para quem pertence às carreiras públicas mais bem pagas no país foi de apenas 5,78% (16,78% - 11%).

40. Observe-se, ainda, que esse aumento alcança tão-somente os servidores federais que ingressaram no serviço público antes da instituição do regime de previdência complementar previsto na Lei nº 12.618/2012 e não optaram pela migração de regime facultada pelo art. 40, § 16, da Constituição[41]. Aqueles que ingressaram depois desse marco ou escolheram migrar terão impactos ínfimos após a reforma, tendo em vista que, nesse caso, a base de cálculo da contribuição previdenciária se limita ao valor máximo dos benefícios do regime geral de previdência social.

41. Para deixar ainda mais clara a ausência de efeito confiscatório na progressividade ora analisada, vejamos alguns exemplos de remuneração com a respectiva tributação pela contribuição previdenciária (CP) e pelo imposto de renda retido na fonte (IRRF).

42. De acordo com planilha de cálculos elaborada pelo setor de Auditoria Interna desta Corte[42], tomando-se por base a maior remuneração bruta no serviço público (subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal), R\$ 39.200,00, a majoração referente à contribuição previdenciária somada à alíquota efetiva de imposto de renda será de 4,13%:

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 39.200,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Aliquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	16,70%	5,70%
Aliquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	22,26%	20,69%	-1,57%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 13.036,83	R\$ 14.655,81	R\$ 1.618,98
Aliquota efetiva mensal total de tributos	33,26%	37,39%	4,13%

43. Um servidor com remuneração bruta de R\$ 25.000,00, por sua vez, estará submetido atualmente a uma alíquota efetiva total de contribuição previdenciária e imposto de renda de 35,18% (desconsiderando-se eventuais deduções a serem feitas no ajuste anual, momento em que pode haver direito, inclusive, à restituição de imposto de renda). Sob o regime anterior à EC 103/2019, a alíquota efetiva seria de 32%, ou seja, um acréscimo de 3,18%, que representa R\$ 795,38, a serem pagos a mais de carga tributária total incidente sobre a renda (CP + IRPF) em comparação com o regime anterior. Confira-se:

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 25.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Aliquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	15,39%	5,70%
Aliquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	21,00%	19,79%	-1,21%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 7.999,38	R\$ 8.794,76	R\$ 795,38
Aliquota efetiva mensal total de tributos	32,00%	35,18%	3,18%

44. Para servidores com remuneração bruta de R\$ 10.000,00, o aumento das alíquotas de IRRF e contribuição previdenciária, somados, será de 1,3%:

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 10.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Aliquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	12,78%	5,70%
Aliquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	15,78%	15,29%	-0,49%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 2.678,13	R\$ 2.807,50	R\$ 129,37
Aliquota efetiva mensal total de tributos	26,78%	28,08%	1,30%

45. De todo o exposto até aqui, vê-se que a carga tributária incidente sobre a remuneração dos servidores teve aumento global que só chega a 5% se o servidor receber remuneração acima de R\$ 52.000,00. Por outro lado, para diversos servidores, significará diminuição nos valores a serem pagos, uma vez que 20% dos funcionários do governo federal, por exemplo, ganham até R\$ 5.000,00[43].

46. Essa mesma análise pode ser empregada para se aferir a constitucionalidade do § 4º do art. 11 da EC nº 103/2019, que determina a incidência das alíquotas progressivas sobre a parcela dos proventos recebidos pelos servidores inativos e pensionistas que superar o limite máximo dos benefícios do RGPS. *In verbis*:

“§ 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”.

47. Ao afirmar que “será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis”, o dispositivo constitucional estabelece que os valores de aposentadoria e pensão que

superem o teto do RGPS serão tributados a partir da alíquota de 14,5%, aplicando-se, a depender do montante total, as alíquotas seguintes a cada uma das respectivas faixas de valor.

48. Por exemplo: se um servidor inativo recebe proventos de R\$ 15.000,00, será tributado pelas alíquotas nominais de 14,5% e 16,5% (art. 11, § 1º, incisos V e VI) sobre o que exceda o teto do RGPS[44]. Ou seja, a tributação incidirá sobre o valor de R\$ 8.898,93. Como se pode ver na tabela abaixo, o acréscimo de carga tributária em relação ao regime anterior, considerando-se contribuição e imposto de renda, é de apenas 1,94% (ou R\$ 291,82):

Regime Próprio de Previdência Social - Servidor inativo			
Proventos de aposentadoria de R\$ 15.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Aliquota efetiva da contribuição previdenciária	6,53%	9,21%	2,68%
Aliquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	19,91%	19,17%	-0,74%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 3.965,32	R\$ 4.257,14	R\$ 291,82
Aliquota efetiva mensal total de tributos	26,44%	28,38%	1,94%

49. Adotando-se a mesma sistemática de cálculo, tem-se que: (i) um servidor inativo que aufera mensalmente R\$ 7.000,00 a título de aposentadoria, arcará com majoração de 0,33%, ou seja, R\$ 22,81; (ii) um servidor aposentado que receba proventos mensais de R\$ 25.000,00 terá o acréscimo de 3,06% ou R\$ 764,95.

50. Nas ADIs, 3.105 e 3.128[45], o Plenário desta Corte validou a contribuição de inativos e pensionistas prevista pela EC nº 41/2003, de modo que, com a instituição da progressividade, afigura-se justificável a sua extensão a essa categoria de servidores. Não há que se falar em confisco, uma vez que a majoração da carga global efetiva incidente sobre

os proventos de inativos e pensões (imposto de renda e contribuição previdenciária) apenas chegará a 4% quando o seu valor for de R\$ 39.000,00.

51. Note-se, por fim, que, recentemente, esta Corte reconheceu a constitucionalidade da alíquota de 13,25% fixada pelo Estado de Goiás para custeio do seu Regime Próprio de Previdência Social. Confira-se o trecho pertinente da ementa do julgado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI ESTADUAL QUE AUMENTA AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que majorava a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de 11% para 13,25%.

(...)

5. *Alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada.* A alegação de que o projeto de lei não fora acompanhado por estudo atuarial não implica vício de inconstitucionalidade, por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou o grave comprometimento financeiro e atuarial do RPPS, o que configurava fundamento idôneo para a majoração do tributo.

6. *Razoabilidade e vedação ao confisco.* A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar

incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade. No caso, não houve afronta a tais princípios. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.

7. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”[46].

52. Diante disso, rechaço a argumentação desenvolvida pela requerente de que as alíquotas instituídas nos incisos do § 1º do art. 11 da EC nº 103/2019 seriam confiscatórias.

(b) A ausência de repercussão do aumento da contribuição no valor da aposentadoria

53. A requerente alega também a inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas por ausência de repercussão, no cálculo da aposentadoria dos servidores, dos valores a mais a serem pagos a título de contribuição previdenciária. Afirma que a contribuição é um tributo vinculado, de modo que o que é pago pelos contribuintes deve se refletir necessariamente no montante dos proventos.

54. O argumento, porém, não prospera. A EC nº 41/2003 alterou o *caput* do art. 40 da Constituição para instituir, de forma expressa, o princípio da solidariedade como característica dos regimes próprios de previdência social. Um dos objetivos primordiais foi possibilitar o recolhimento de contribuição por inativos e pensionistas, uma vez que, no julgamento das medidas cautelares na ADI 2.010 e na

ADC 8, esta Corte havia declarado a inconstitucionalidade de lei ordinária que previa essa incidência. Em 2004, no julgamento das ADIs 3.105 e 3.128[47], esta Corte invocou a solidariedade do regime próprio de previdência para declarar a constitucionalidade da cobrança, conforme se verifica em trechos do voto do redator para os acórdãos, Min. 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 a velhice, e, conforme o artigo 195 da Constituição, deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, o que bem poderia chamar-se de princípio estrutural da solidariedade.

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 com contas individuais.

(...)

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.

Não quero com isso, é óbvio, sugerir que o valor da contribuição seja de todo alheio à dimensão do benefício, pois o caráter contributivo, o equilíbrio atuarial, a regra de contrapartida e a equidade na repartição dos custos do sistema impedem se exijam ao sujeito passivo valores desarrazoados ou desproporcionais ao benefício por receber, enfim de qualquer modo confiscatórios. Os limites estão postos no sistema e devem analisados em conjunto”.

55. Outro marco jurisprudencial sobre a aplicação da solidariedade como fundamento do sistema previdenciário ocorreu mais recentemente no julgamento dos recursos extraordinários que versavam sobre a possibilidade de reaposentação/desaposentação de aposentados pelo regime geral que continuam empregados, uma vez que a eles também é imposta a retenção da contribuição previdenciária. O voto vencedor, do Ministro Dias Toffoli, fundou-se no caráter solidário do regime para afirmar a inexistência de inconstitucionalidade na vedação legal à percepção de novo benefício pelo aposentado que permaneça em atividade[48].

56. Como se vê, o Supremo Tribunal Federal já assentou que não há a obrigatoriedade de exata equivalência entre o montante contribuído e os proventos de aposentadoria, tendo em vista que a previdência do servidor público é regida pelo *princípio da solidariedade* (art. 40, *caput*, da CF/1988). Esse princípio significa que, de modo geral, os indivíduos não contribuem para o custeio de sua própria aposentadoria, mas para a solvabilidade do sistema como um todo. Isso se evidencia, sobretudo, na técnica de financiamento do sistema previdenciário público: o *regime de repartição simples*, no qual os segurados vertem suas contribuições para um *mesmo fundo*, do qual saem os recursos para pagamento dos benefícios de todos.

57. As contribuições previdenciárias, sejam elas ao RPPS ou RGPS, são subespécie de contribuições especiais, exações próprias para o financiamento da proteção social ou intervenção indireta na economia, conforme o disposto no art. 149 da Constituição. Elas se justificam constitucionalmente por *dois objetivos*. O primeiro, de ordem valorativa, é não impor sobre toda a sociedade o encargo financeiro que somente visa ao benefício de alguns. O custeio é exigido do grupo que se favorece do modelo existente. Trata-se de financiamento baseado na *solidariedade de grupo*, e não na solidariedade geral, que é típica dos impostos e onera toda a coletividade. Cabe, portanto, precipuamente aos servidores públicos arcarem com o déficit de seu próprio regime[49]. O maior esforço dos que detêm maior capacidade contributiva deve ser visto como uma forma de proteger todos os membros do grupo.

58. O segundo objetivo, de ordem pragmática, é superar os

descontentamentos gerados por aumentos de tributos tradicionais, mostrando à sociedade que a nova exação tem fundamento específico e arrecadação vinculada a determinado fim, sem possibilidade de desvio para outras ações do Estado. E, aqui, avulta o *caráter vinculado* das contribuições previdenciárias. É preciso esclarecer que essa característica não impõe um dever sinalagmático ao Estado. Ou seja, a vinculação não significa que o valor da aposentadoria a ser recebida pelo servidor deva guardar relação direta com a sua contribuição. Quer dizer, em verdade, que a receita arrecadada a título de contribuição previdenciária deve ser afetada ao custeio do regime próprio do servidor.

59. Isso não significa que o valor do benefício seja totalmente indiferente às contribuições arrecadadas. O princípio da contributividade (art. 40, *caput*, da CF/1988) faz o devido contraponto à solidariedade, impedindo excessos de exação, como, por exemplo, a incidência de contribuição sobre parcelas de natureza indenizatória, conforme assentado por esta Corte em recurso extraordinário julgado sob a minha relatoria[50].

60. Esta Corte já reconheceu a possibilidade de se instituírem contribuições para a seguridade social com alíquotas diferenciadas ou majoradas com base na capacidade contributiva. Confirmam-se os seguintes precedentes: RE 578.846, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 06.02.2019; RE 598.572, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 09.08.2016; e RE 656.089, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11.12.2019.

61. Desse modo, o caráter vinculado da contribuição previdenciária e a ausência de repercussão do aumento das alíquotas sobre o valor da aposentadoria não são suficientes para se declarar a inconstitucionalidade das normas que instituíram a progressividade.

(c) A garantia de irredutibilidade de vencimentos

62. Afasto, também, a alegação de que a majoração da carga tributária implicaria afronta ao art. 37, XV, da Constituição, que impõe a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos. O argumento da requerente prova demais. Caso fosse acolhido, a carga tributária incidente sobre a folha de pagamento do serviço público seria imutável desde as suas origens, isto é, desde a admissão dos primeiros servidores pelo

Estado ou, ao menos, desde a previsão daquela garantia em sede constitucional, o que não apresenta a mínima razoabilidade. Este Tribunal já decidiu que o aumento de tributo não representa violação à irreduzibilidade. Confirmam-se os seguintes precedentes: ADI 2.010-MC e ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.04.2002; e RE 262.673, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 24.02.2006.

V.2. A possibilidade de ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas

63. A requerente sustenta, ainda, a inconstitucionalidade do art. 149, § 1º-A, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 103/2019, que dispõe o seguinte: “[q]uando 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”. Os fundamentos invocados são os mesmos apresentados contra a progressividade das alíquotas, a saber: (i) afronta à vedação ao confisco; (ii) ausência de repercussão do aumento do tributo no benefício previdenciário (princípio da contrapartida); e (iii) violação à irreduzibilidade de proventos. Todos já foram devidamente rechaçados no tópico anterior.

64. Entendo, todavia, ser necessário fazer uma consideração relevante acerca da adequada interpretação do art. 149, § 1º-A, da CF/1988, à luz de alguns princípios constitucionais aplicáveis à matéria.

65. O déficit atuarial da Previdência Social pode ser equacionado por maneiras diversas, não necessariamente excludentes. O art. 149, §§ 1º, 1º-A e 1º-B, da Constituição estabeleceu algumas dessas medidas, permitindo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (i) a adoção de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária; (ii) a ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas; e (iii) a instituição de contribuição extraordinária. Como se pode perceber, certas providências são menos gravosas que outras, isto é, restringem em menor grau o direito de propriedade do contribuinte. Tanto é assim que, por disposição constitucional expressa, a contribuição extraordinária só poderá ser criada caso o déficit não tenha sido sanado pelo aumento da base de cálculo da contribuição sobre proventos de aposentadoria e pensões. Nessa ordem de ideias, é de se perquirir, neste tópico, se a

majoração da base de cálculo de inativos e pensionistas deve, obrigatoriamente, ser precedida da tentativa de contenção do desequilíbrio pela progressividade de alíquotas ou se, de outra forma, o Poder Público está livre para escolher qual delas implantar em primeiro lugar. Como se demonstrará a seguir, à luz do princípio da proporcionalidade e da proteção constitucional do idoso (art. 230 da CF/1988), há, inequivocamente, uma relação de precedência entre uma e outra.

66. O princípio da proporcionalidade não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e de justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema. Em resumo, o princípio da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos, quando: (i) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (*adequação*); (ii) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (*necessidade/vedação do excesso*); ou (iii) os custos superem os benefícios, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (*proporcionalidade em sentido estrito*)[51].

67. Ambas as medidas em cotejo – alíquotas progressivas e ampliação da base de cálculo da contribuição sobre proventos e pensões – são adequadas à finalidade pretendida: mitigar ou superar o déficit previdenciário. A segunda, contudo, revela-se mais gravosa aos direitos fundamentais dos contribuintes.

68. Vejamos, primeiro, a progressividade. As alíquotas progressivas atingem todos os segurados e beneficiários – ativos, inativos e pensionistas –, independentemente de idade e de renda. E tornam-se mais onerosas à medida que crescem as faixas de valor sobre as quais incidem. A progressividade não se limita a exigir valor de tributo proporcionalmente maior a quem possua mais recursos, o que já se alcançaria com a fixação de percentual igual para todos. Ela é um refinamento do princípio da capacidade contributiva, impondo alíquotas

maiores para fatias de riqueza mais elevadas[52].

69. De outra parte, a ampliação da base de cálculo da contribuição sobre proventos e pensões recai apenas sobre aposentados e pensionistas, que, em geral, encontram-se em situação de maior vulnerabilidade que os servidores em atividade. Além disso, tal ampliação é mais custosa justamente para quem já se encontra nas fileiras mais baixas da pirâmide social. Um exemplo é capaz de aclarar o ponto. Enquanto a contribuição incide apenas sobre o que supera o teto do RGPS (R\$ 6.101,06, em 2020), um aposentado com proventos de R\$ 4.000,00 nada paga. Considerando-se, todavia, uma alíquota fixa de 14% e a incidência sobre o que excede o salário mínimo (R\$ 1.045,00, em 2020), ele passa a sofrer um desconto de R\$ 413,70, isto é, o equivalente a uma alíquota efetiva de **10,34%**. Por outro lado, um aposentado com proventos de R\$ 20.000,00, que já arcava com uma alíquota efetiva de 9,73%, passa a ser descontado em 13,27%, o que representa um aumento de contribuição de **3,54%**. Ou seja, o segundo servidor inativo, que ganha cinco vezes mais que o primeiro, terá um acréscimo percentual bem inferior de tributação. Não é demais lembrar, por fim, que, diferentemente dos servidores ativos, os inativos e pensionistas contribuem exclusivamente por força da solidariedade, uma vez que não terão direito a nenhum outro benefício ou ao recálculo dos que já usufruem.

70. Numa perspectiva constitucional, em que se analise o subprincípio da necessidade à luz do que é menos gravoso não apenas sob o viés econômico, mas também sob um critério de justiça social, a progressividade de alíquotas deve necessariamente vir *antes* do aumento da base de cálculo de inativos e pensionistas como forma de sanar o déficit do regime previdenciário. Alia-se a isso, ainda, a especial proteção que os idosos recebem da ordem constitucional brasileira. O art. 230 da CF/1988 atribui ao Estado e à sociedade a defesa da dignidade e do bem-estar das pessoas idosas. Nesse sentido, é forçoso adotar não só a medida menos restritiva a direitos fundamentais dos contribuintes em geral, mas a menos pesada para os que já contam com idade avançada. Assim sendo, as alíquotas progressivas têm caráter preferencial. Se o déficit puder ser combatido apenas com essa ação, tanto melhor. Subsistindo, comprovadamente, o déficit atuarial, aí sim o ente federado poderá recorrer à majoração da base de cálculo. Não há, aqui, uma plena liberdade de escolha para o Poder Público.

71. Proponho, portanto, que seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 149, § 1º-A, com a redação dada pela EC nº 103/2019, a fim de que a base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas somente possa ser majorada em caso de subsistência comprovada de déficit atuarial após a adoção da progressividade de alíquotas.

V.3. A possibilidade de instituição de contribuição previdenciária extraordinária

72. A requerente insurge-se, ainda, contra a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária, que foi prevista no art. 149, §§ 1º-B e 1º-C, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 103/2019[53]. Alega a inconstitucionalidade material desses dispositivos, pelas seguintes razões: (i) afronta à vedação ao confisco (art. 150, IV, da CF/1988); e (ii) ofensa à regra da irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV, da CF/1988).

73. Verifico que parte dos motivos elencados para a inconstitucionalidade das normas da EC nº 103/2019 apontadas estão atrelados a eventuais efeitos concretos da lei instituidora da contribuição extraordinária, como a afronta à vedação ao confisco. No entanto, tal argumento pressupõe a análise do conteúdo desse diploma, que ainda não foi editado. Caso o regramento venha a ser aprovado e esta Corte seja provocada a se manifestar, caberá um escrutínio rigoroso acerca de possíveis violações a normas constitucionais, inclusive aquelas que foram invocadas pela requerente.

74. A mera previsão constitucional acerca da possibilidade, em tese, de se criar a contribuição extraordinária não constitui ofensa a cláusula pétrea. Não se pode eliminar de antemão a necessidade de o Poder Público vir a exigir, de forma excepcional, uma carga tributária superior, por força de circunstâncias financeiras e atuariais gravíssimas do regime previdenciário.

75. Lembro que, no decorrer dos anos 2010, o Tribunal Constitucional português, considerando a crise econômica vivida pelo país, chancelou diversas medidas de austeridade introduzidas no sistema

tributário e orçamentário, a fim de adequar a arrecadação e a manutenção de pagamentos de folha, aposentadorias e pensões pelo Estado. Isso se deveu ao agravamento da situação fática, dando ensejo a um fenômeno chamado por parte da doutrina como “jurisprudência da crise”. Isso porque algumas das alterações legais promovidas confrontavam com o texto da Constituição portuguesa, ou com a interpretação a ele até então conferida, mas estavam inseridas em negociações feitas com o Fundo Monetário Internacional, o Conselho da Europa e o Banco Central Europeu.

76. Em 2013, o Tribunal Constitucional analisou: (i) a redução da remuneração dos trabalhadores do setor público; (ii) a suspensão do subsídio de férias para servidores públicos, para reformados e aposentados – caso em que a suspensão também se daria em casos de subsídios equivalentes ao de férias[54]; (iii) o aumento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), análoga à nossa contribuição previdenciária, que seria aplicada sobre pensões entre €1.350 e €3.750, com alíquotas que variam entre 3,5% e 16%, sujeitas a um adicional de 15% ou 40%, de acordo com o valor dos proventos; (iv) a redução de subsídios de aposentadorias pagas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA); (v) uma “sobretaxa” no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), análogo ao nosso IRPF[55].

77. Dois anos antes[56], o Tribunal Constitucional já havia se pronunciado sobre a constitucionalidade da redução das remunerações de servidores públicos, inclusive do Poder Judiciário, que ultrapassassem 1.500 euros, em porcentagens de 3,5% a 10%, impostas pela Lei de Orçamento de Estado no ano de 2011[57].

78. Penso que, com o intuito de dar transparência e previsibilidade às medidas de contenção do aumento do déficit do RPPS, o constituinte derivado tratou de listar eventuais providências que o legislador poderá tomar. Digo eventuais, porque a análise dos dispositivos pertinentes da EC nº 103/2019 leva a crer que a instituição da contribuição extraordinária é medida a ser tomada apenas caso a progressividade das alíquotas (art. 11, *caput* e §1º, da EC nº 103/2019) e a ampliação da base de cálculo da contribuição dos inativos e pensionistas (art. 149, § 1º-A, da Constituição, com redação dada pela EC nº 103/2019) não sejam eficazes para saneamento do déficit do RPPS. Nessa hipótese,

entendo que a comprovação da subsistência de déficit deve constar nos debates legislativos, inclusive com a finalidade de justificar o tempo pelo qual a contribuição extraordinária incidirá. Ademais, por óbvio, a instituição de nova contribuição deverá obedecer à anterioridade nonagesimal prevista no art. 195, § 6º, da Constituição.

79. Quanto à violação da irredutibilidade de vencimentos, entendo que se aplicam as mesmas razões expostas no tópico acima, no sentido de haver precedentes desta Corte que afirmam que a vedação contida no art. 37, inciso XV, da Constituição não alcança as incidências tributárias sobre a remuneração dos servidores. Além disso, a mera outorga de competência tributária à União não tem o poder de, por si só, diminuir o valor dos rendimentos dos agentes públicos.

80. Desse modo, entendo não haver afronta a cláusula pétrea no art. 1º da EC nº 103/2019, no que alterou o art. 149, § 1º-B e § 1º-C, da CF/1988, que preveem a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária.

V.4. A suposta ausência de estudo atuarial, omissão na criação da unidade gestora do RPPS federal e déficit de participação dos segurados

81. Quanto à alegada ausência de estudo atuarial que subsidie o aumento da contribuição previdenciária, ressalto que, em julgado recente, esta Corte reconheceu que tal circunstância, ainda que comprovada, não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade sanável. Confira-se a ementa do caso:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI ESTADUAL QUE AUMENTA AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que majorava a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de 11% para 13,25%.

(...)

5. *Alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada.* A alegação de que o projeto de lei não fora

acompanhado por estudo atuarial não implica vício de inconstitucionalidade, por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou o grave comprometimento financeiro e atuarial do RPPS, o que configurava fundamento idôneo para a majoração do tributo.

6. *Razoabilidade e vedação ao confisco.* A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade. No caso, não houve afronta a tais princípios. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.

7. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”[58].

82. No que tange à omissão na criação da unidade gestora do regime próprio de previdência social da União, considero que o fato de os

estudos atuariais do Governo Federal serem produzidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia, não prejudica, em linha de princípio, a sua integridade e credibilidade. Ainda que assim não fosse, tal fato não seria passível de discussão e constatação em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

83. Por fim, ainda que a gestão do regime próprio federal não seja feita por entidade com personalidade jurídica própria, isso não impede que haja, no âmbito do órgão competente – *i.e.*, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho –, órgãos colegiados destinados à participação dos segurados na elaboração das políticas do setor (art. 10 da CF/1988[59]). Esse é, de fato, o quadro atual, que conta com o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (art. 18 do Decreto nº 10.188/2019). Além disso, a Constituição não exige a consulta a esses órgãos colegiados como pressuposto de proposição, discussão e deliberação de proposta de emenda constitucional. A despeito de ser salutar, numa democracia, que haja a maior participação possível dos cidadãos no processo legislativo, não é correto dizer que afronte cláusula pétrea a eventual ausência de manifestação prévia de um desses órgãos quanto aos estudos atuariais que serviram de base à reforma constitucional.

VI. CONCLUSÃO

84. Diante do exposto, **conheço parcialmente** da ação direta e, nessa parte, julgo **parcialmente procedente** o pedido formulado na presente ação direta, apenas para que seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 149, § 1º-A, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a fim de que a base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas somente possa ser majorada em caso de subsistência comprovada de déficit atuarial após a adoção da progressividade de alíquotas.

É como voto.

[1] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In:

24.03.2020.

[9] Esta razão não é específica dos regimes próprios, porque, no regime geral, a aposentadoria por tempo de contribuição, independentemente da idade do trabalhador, manteve-se vigente até 12.11.2019 (CF/1988, art. 201, § 7º, I).

[10] Luís Roberto Barroso, Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios), *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado* nº 20, dez./jan./fev. 2009/2010, p. 8-10.

[11] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 38. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>[https://](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12)

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12[https://](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12)

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12[https://](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12)

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12[https://](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12)

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12. Acesso em: 24.03.2020. Em maio de 2022, pouco mais de dois anos após a promulgação da EC 103/2019, o déficit do RGPS já havia caído para R\$ 149,8 bilhões, o do RPPS da União para R\$ 19,2 bilhões e o dos militares para R\$ 18 bilhões. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/5>. Acesso em: 30.06.2022.

[12] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2004, p. 32. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004. Acesso em: 24.03.2020.

[13] DÉFICIT da seguridade social alcança 4,4% do PIB em 2017, Ministério da Economia, 08.03.2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-4-do-pib-em-2017>. Acesso em: 24.03.2020.

[14] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, *Pension spending*. Disponível em: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>[https://](https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm)data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm[https://](https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm)

pension-spending.htmhttps://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htmhttps://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm.

Acesso em: 24.03.2020.

[15] Tesouro Nacional, *Aspectos fiscais da seguridade social no Brasil*, nov. 2017, p. 10. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26. Acesso em: 24.03.2020.

[16] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 50-2. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12https://

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12. Acesso em: 24.03.2020.

[17] Ministério da Economia, *Muito além da Previdência: a economia nos primeiros nove meses de governo*, out. 2019, p. 4. Disponível em:

http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://

www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://

www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://

www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdfhttp://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdf. Acesso em: 24.03.2020.

[18] Carolin Nerlich e Joachim Schroth, The economic impact of population ageing and pension reforms, *ECB Economic Bulletin* n^o 2:85-109, 2018, p. 101 e ss. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdfhttps://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdfhttps://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdfhttps://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdf. Acesso em: 25.03.2020.

[19] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* n^o 10/297, dez. 2010, p. 14-6. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[20] Ministério da Economia, *Nota Informativa - Efeito da reforma da previdência no crescimento do PIB*, fev. 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view><http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view><http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view><http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view>

economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view. Acesso em: 25.03.2020.

[21] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* nº 10/297, dez. 2010, p. 14. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf><https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[22] Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 2020, p. 177-178.

[23] Sobre o tema, v. o *obiter dictum* do Ministro Sepúlveda Pertence, no MS 23.047 (DJU 14.11.2003): “Convém não olvidar que, no ponto, a interpretação radical e expansiva das normas de intangibilidade da Constituição, antes de assegurar a estabilidade institucional, é a que arrisca legitimar rupturas revolucionárias ou dar pretexto fácil à tentação dos golpes de Estado”. V. tb. Gilmar Ferreira Mendes, Plebiscito – EC 2/92, *Revista Trimestral de Direito Público* nº 7:105, 1994, p. 118: “Não só a formulação ampla dessas cláusulas, mas também a possibilidade de que por meio de uma interpretação compreensiva diferentes disposições constitucionais possam (ou devam) ser imantadas com a garantia da imutabilidade têm levado doutrina e jurisprudência a advertir contra o perigo de um congelamento do sistema constitucional, que, ao invés de contribuir para a continuidade da ordem constitucional, acabaria por antecipar sua ruptura”.

[24] V. Cass Sunstein e Adrian Vermeulle, Interpretations and institutions, *Public Law and Legal Theory Working Paper* nº 28, 2002, p. 2: “Ao chamarmos atenção para as capacidades institucionais e para os efeitos sistêmicos, estamos sugerindo a necessidade de um tipo de virada institucional no estudo das questões de interpretação jurídicas”. Sobre o tema, v. tb. Adrian Vermeulle, Foreword: system effects and the Constitution, *Harvard Law Review* nº 123, 2009.

[25] Daniel Sarmento, Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades institucionais do intérprete. In: Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm (coords.), *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*, 2008, p. 317.

[26] No caso de políticas de saúde, por exemplo, o Poder Judiciário

não tem como avaliar se determinado medicamento é efetivamente necessário para se promover a saúde e a vida. Mesmo que instruído por laudos técnicos, seu ponto de vista nunca seria capaz de rivalizar com o da Administração Pública. O juiz é um ator social que observa apenas os casos concretos, a micro-justiça, ao invés da macro-justiça, cujo gerenciamento é mais afeto à Administração Pública. Cf. Luís Roberto Barroso, Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: *Temas de direito constitucional*, t. IV, 2009.

[27] O *equilíbrio financeiro* significa a correspondência imediata entre as receitas e despesas, que resulte em saldo zero ou positivo no respectivo exercício. O *equilíbrio atuarial*, a seu turno, consiste numa situação de estabilização do sistema em longo prazo, que depende de múltiplos fatores de influência sobre o valor das contribuições arrecadadas e o *quantum* das prestações a serem saldadas, tais como a expectativa de sobrevida e as taxas de natalidade da população (Fabio Zambitte Ibrahim, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 42). A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe a seguinte definição: “Art. 9º, § 1º. O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”.

[28] EC nº 103/2019, art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

‘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.

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.

[29] ADI 2.010-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.04.2002.

[30] ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.04.2003.

[31] Lei nº 9.783/1999, art. 2º. A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais: (Revogado pela Lei 9.988,

de 2000)

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

[32] RE 598.572, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 09.08.2016.

[33] RE 656.089, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11.12.2019.

[34] CF/1988, 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[35] EC nº 103/2019, art. 11, § 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

[36] O último reajuste ocorreu em 2015, com a Medida Provisória nº 670/2015, que foi convertida na Lei nº 13.149/2015. Essa lei alterou o art. 1º da Lei nº 11.482/2007, que passou a dispor o seguinte:

Art. 1º. O imposto de renda incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas será calculado de acordo com as seguintes tabelas progressivas mensais, em reais: (...)

IX - a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015:

[37] As faixas de valores já foram atualizadas mais duas vezes desde então, pela Portaria SEPRT/ME nº 636, de 13 de janeiro de 2021, e pela Portaria Interministerial TEM/ME nº 12, de 17 de janeiro de 2022, e pela Portaria Interministerial MPS/MF nº 26, de 10 de janeiro de 2023.

[38] Em 2022, a alíquota efetiva para quem recebe R\$ 39.000,00 é de 16,31%.

[39] Em 2022, a alíquota efetiva para quem recebe R\$ 10.000,00, é de 12,5%.

[40] Lei nº 8.134/1990, art. 7º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda, poderão ser deduzidas: (...) II - as contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[41] CF/1988, art. 40. § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência

complementar.

(Incluído pela Emenda

Constitucional nº 20, de 15/12/98)

[42] Planilha que considera os valores atualizados após a Portaria nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020.

[43]

Disponível

em:

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/salario-medio-do-servidor-federal-e-o-dobro-do-setor-privado.ghtml>. Acesso em: mar. 2020.

[44] O equivalente a R\$ 6.101,07, a partir de 03.02.2020. Em 2023, o teto do RGPS passou a corresponder a R\$ 7.507,49.

[45] ADIs 3.105 e 3.108, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ 18.02.2005.

[46] ARE 875.958, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 18.10.2021.

[47] ADIs 3.105 e 3.108, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ 18.02.2005.

[48] RE 661.256 e RE 827.833, sob minha relatoria, Red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 28.09.2017.

[49] Fábio Zambitte, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 64: “Sem dúvida, é o princípio securitário de maior importância, pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos. Se as pessoas optassem pela proteção individual, sendo cada um responsável por si mesmo, não teriam segurança alguma a curto e médio prazos, pois não haveria tempo satisfatório para compor um fundo financeiro suficiente para seu sustento. (...) A solidariedade impede a adoção de um sistema de capitalização pura em todos os segmentos da previdência social, em especial no que diz respeito aos benefícios não programados, pois o mais afortunado deve contribuir com mais, tendo em vista a escassez de recursos e contribuições de outros. (...) Não há como se demandar do Poder Público a completa implantação das premissas do estado social. A sociedade deve atuar também, diretamente, de modo que os objetivos da Constituição não sejam perdidos”. V. tb. Marco Aurélio Greco, *Solidariedade e tributação*, In: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi (coords.), *Solidariedade social e tributação*, 2005, p.181.

[50] RE 593.068, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 11.10.2018.

[51] Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo*, 2020, p. 292-3.

[52] Luciano Amaro, *Direito tributário brasileiro*, 2009, p. 142.

[53] EC nº 103/2019, art. 1º. “A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

Art. 149. (...)

§ 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”.

[54] O art. 29 da Lei para o Orçamento de Estado do ano de 2013, cuja constitucionalidade estava sob análise, disciplinava, no plano do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a *Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente*, e se refere ao subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês.

[55] Tribunal Constitucional Português, Acórdão nº 187/2013, Rel. Conselheiro Carlos Fernandes Cardilha, j. em 05.04.2013.

[56] Tribunal Constitucional Português, Acórdão nº 396/2011, Rel. Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, publicado em 17.10.2011.

[57] Artigo 19.º

Redução remuneratória

1 — A 1 de Janeiro de 2011 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 1500 e inferiores a € 2000;

b) 3,5 % sobre o valor de € 2000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2000 até € 4165;

c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165

[58] ARE 875.958, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 18.10.2021.

[59] CF/1988, art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/02/2023 00:00