



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO ROBERTO BARROSO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ref.: ADI n. 6.258/DF

Matéria: *Amicus Curiae*.  
Representatividade adequada do  
Postulante. Relevância jurídica do  
debate. Legitimação da tese a ser  
fixada por esse Supremo Tribunal  
Federal (STF).

**FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO, FONACATE**, associação integrada por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal, inscrito no CNPJ sob o n. 10.407.434/0001-64, com sede no SRTVN Quadra 702, Bloco P, Edifício Brasília Rádio Center, 1º andar, Ala B, Salas 1.029/1.031, CEP 70.719-900, Asa Norte, Brasília/DF, titular do endereço eletrônico [fonacate@fonacate.org.br](mailto:fonacate@fonacate.org.br), devidamente constituído e autorizado por força de seu Estatuto Social para estar em juízo, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento no artigo 7º, § 2º, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e no artigo 138 do Código de Processo Civil, postular sua admissão como

#### **AMICUS CURIAE**

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.258/DF, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL, AJUFE, para impugnar dispositivos da Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 12 de novembro de 2019, consoante as razões doravante aduzidas.

Brasília  
SHIS QI 05 Chácara 98 Lago Sul  
Brasília - DF 71600-640  
t. +55 61 3201 3990

São Paulo  
Al. Min. Rocha Azevedo 38 Conj. 701,  
Çiragan Office, São Paulo - SP 01410-000  
t. +55 11 3892 6980



## I – DOS FATOS

Trata-se de ADI ajuizada pela AJUFE contra as modificações promovidas pela EC n. 103/2019 no artigo 149, §§ 1º, 1º-B e 1º-C, da Constituição Federal (CF) e pelo artigo 11, §1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII; §2º; §3º e §4º, da própria emenda constitucional.

A Autora aponta vícios materiais nos mencionados dispositivos, que afrontam, em síntese: i) os princípios da solidariedade, da referibilidade, do equilíbrio financeiro-atuarial e da isonomia (artigos 3º, inciso I, 37, 40, §§ 3º e 12, 150, inciso II, 194, *caput*, incisos III e V, 195, §5º, 201, §11, todos da CF); ii) a impossibilidade de instituição do tributo como forma de confisco e a necessidade de observância da capacidade contributiva (artigos 145, §1º, 150, inciso IV, da CF).

Em sede cautelar, a entidade pede a suspensão imediata da eficácia dos dispositivos impugnados a fim de resguardar os direitos dos servidores públicos federais até decisão final do Supremo Tribunal Federal (STF).

A ADI foi ajuizada em 13 de novembro de 2019 e distribuída ao Ministro ROBERTO BARROSO, que decidiu imprimir-lhe, em 29 de novembro de 2019, o rito abreviado do artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, segundo o qual a medida cautelar será apreciada pelo Pleno, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

No dia 05 de dezembro de 2019, foram encaminhados ofícios com pedidos de informações ao Presidente da República e aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que têm o prazo de até 10 (dez) dias úteis para se manifestarem.

Feitas tais considerações preliminares, passa-se à demonstração do interesse do FONACATE para ingresso no feito como *amicus curiae*.

## II – DO CABIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*. INTERESSE NA CAUSA E REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA DO FONACATE

A figura do *amicus curiae*, hoje, é admitida de modo amplo no direito brasileiro, quando, sendo *relevante* a matéria, estiverem configurados o *interesse* e a *representatividade adequada* (pertinência temática) do Postulante, dada a *especificidade do tema* objeto da demanda ou a *repercussão social* da controvérsia.

O FONACATE, fundado em 11 de dezembro de 2007, sediado em Brasília, Distrito Federal, é uma associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. O Fórum é composto exclusivamente por 32 (trinta e duas) entidades nacionais associativas e sindicais representativas de cerca de 200 (duzentos) mil servidores integrantes de carreiras ou de categorias funcionais que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas



do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal.

O artigo 1º, §1º, do Estatuto do Fórum bem delimita o quadro associativo, ao conceituar as Carreiras Típicas de Estado como “*aquelas que não têm correspondência no setor privado, sendo típicas, exclusivas e permanentes do Estado brasileiro relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, formadas por servidores estatutários, stricto sensu exercendo função pública*”.

O interesse do Postulante no deslinde da controvérsia é configurado a partir do cotejo entre os objetivos contidos no ato constitutivo da Associação e o conteúdo da norma impugnada.

De acordo com o Estatuto em vigor, registrado sob o n. 82.798, em 27 de maio de 2013 no 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Brasília/DF, o FONACATE atua nas esferas administrativa e judicial no amparo e na defesa dos direitos e dos interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades filiadas, representativas de servidores públicos que desempenham funções típicas de Estado.

A representatividade está relacionada com a finalidade institucional do peticionante, ao seu aspecto subjetivo, ou seja, se existe pertinência temática entre a matéria em análise na ADI e os objetivos institucionais do *amicus curiae*.

Impende então ressaltar perante Vossa Excelência que a pertinência subjetiva do requerente para o ingresso na condição de *amicus curiae* guarda a devida adequação jurídica e apresenta-se claramente acatável.

Decerto, a entidade ora peticionante possui como finalidade precípua a defesa dos interesses de servidores públicos federais, **os quais serão diretamente afetados com a implementação das contribuições ordinárias progressivas e contribuições extraordinárias criadas pela EC n. 103/2019**. Em função disso, a fim de contribuir para um maior aprofundamento dos temas discutidos na ADI n. 6258, sem prejudicar a celeridade que a matéria exige, foram reunidas várias entidades de servidores públicos em uma só entidade, o FONACATE, fórum que reúne milhares de servidores públicos federais, e uma só peça de *Amicus Curiae*, a fim de trazer elementos essenciais para o aprofundamento do debate, que terá o condão de afetar todos os integrantes das categorias funcionais representadas pela Entidade Requerente.

Nesse sentido, o que deve ser enaltecido *in casu* é a potencialidade de a entidade ora peticionante aportar elementos técnicos, fáticos e jurídicos úteis para a solução da lide, de modo a contribuir com a justiça da decisão que venha a ser proferida, pelo que é manifesta a sua legitimidade para intervir na condição de *amicus curiae*.



Sob o argumento de que o expressivo *déficit* financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) conclama medidas estruturantes, relevantes e urgentes, que venham a resguardar a melhora do equilíbrio financeiro e atuarial da União, de sorte a garantir o pagamento de todos os benefícios aos servidores e aos seus beneficiários, foram modificados requisitos para concessão de aposentadorias, critérios de cálculos de proventos e regras de transição.

Nesse cenário, o texto acabou por criar óbices à fruição de direitos sociais, da base do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito. Foram atingidos não apenas aqueles servidores que se vincularão ao RPPS após a promulgação da emenda, mas todos aqueles que já estavam em efetivo exercício e que tinham a legítima expectativa de se aposentar com direitos e garantias resguardados por normas constitucionais.

Toda a classe terá de suportar o aumento abusivo de alíquotas previdenciárias e até a instituição de contribuições extraordinárias, além da possibilidade de aposentados e pensionistas terem de pagar contribuição previdenciária sobre os valores de seus benefícios que ultrapassem o salário mínimo.

Desnecessários maiores esforços para concluir que tamanha carga tributária implica nítido confisco, visto que grande parte das remunerações, das aposentadorias e das pensões será tomada pelos cofres públicos sem que haja o aumento dos benefícios custeados por essas contribuições. O dever de solidariedade do regime e a necessidade de equilíbrio atuarial e financeiro do sistema não são hábeis a justificar mudanças como essas.

É indiscutível, portanto, que, na condição de servidores públicos abrangidos pelo RPPS, os filiados das entidades integrantes do Fórum sofrerão sobremaneira os impactos das alterações trazidas pela EC n. 103/2019. Nesse cenário, o FONACATE poderá aportar aos autos elementos relevantes para a apreciação do apelo extremo e para a fixação da tese.

O CPC esclarece a otimização do instituto do *amicus curiae*, já anteriormente defendido pela doutrina e aceito pelos Tribunais pátrios, conforme se observa do artigo 138:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a *relevância da matéria*, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, *com representatividade adequada*, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Como *amicus curiae*, instituições representativas de setores potencialmente afetados pelo julgamento muitas vezes trazem ao feito nuances da questão que não foram, ou não puderam ser, trazidos pelas partes. Por meio desse instituto, pluraliza-se o debate com a participação da sociedade e amplia-se a legitimidade social das decisões proferidas pelo



Tribunal. Nas palavras de Antonio Janyr Dall’Agnol Junior, Daniel Ustárróz e Sergio Gilberto Porto,

compete à sociedade civil organizar-se, para, a partir de associações, sindicatos, federações, postular seu ingresso no procedimentos em tramitação. O relator, tal como a lei determina, admitirá a participação dessas instituições, desde que sérias e respeitadas pelo corpo social. Novos pontos de vista, inéditos nos autos, muitas vezes antagônicos, serão trazidos para consideração, permitindo a compreensão globalizada da controvérsia<sup>1</sup>.

O *amicus curiae* exerce o destacado papel de ampliar o acesso à Justiça, permitindo que a sociedade civil, por meio de atores idôneos, possa contribuir para a formação dos provimentos judiciais.

Consideradas as características subjetivas do FONACATE, entidade de âmbito nacional representativa de servidores públicos federais com aptidão a aportar elementos concretos que propiciem a obtenção do melhor resultado possível ao processo e consideradas as características objetivas da demanda, que trata de tema *relevante* com evidente *repercussão social*, está esclarecida a possibilidade de sua admissão como *amicus curiae* nos presentes autos.

Portanto, admissível e necessária a intervenção no feito pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE, na condição de *amicus curiae*, visto que franqueará o fornecimento de subsídios probatórios e/ou jurídicos para auxiliar na solução da causa revestida de especial complexidade e relevância.

### III – DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

No caso em tela, a relevância se dá diante da necessidade de esclarecimentos pormenorizados concernentes à matéria tratada nos autos, acerca da inconstitucionalidade da criação de contribuição ordinária progressiva e contribuição extraordinárias aos servidores públicos no âmbito do RPPS.

Ademais, a insuficiência de informações existentes nos autos pode limitar a escorreita compreensão dos julgadores, malferindo, assim, a premissa imperativa da adequada prestação jurisdicional.

É preciso reconhecer ainda que o *amicus curiae* contribui com a qualidade da decisão, pois oportuniza aos julgadores a análise da matéria discutida por um viés diferente.

---

<sup>1</sup> Antonio Janyr DALL’AGNOL JUNIOR, Daniel USTÁRROZ e Sergio Gilberto PORTO. Afirmção do *amicus curiae* no direito brasileiro. “In” O terceiro no processo civil brasileiro e assuntos correlatos – Estudos em homenagem ao Professor Athos Gusmão Carneiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.



Nesse sentir, é de bom alvitre que se busque obter a maior gama possível de informações a fim de afastar qualquer digressão no perfeito julgamento da lide.

Ora, se a legislação pátria assim o fez, corroborando o raciocínio esposado, não se deve olvidar das nuances fáticas, que por muitas vezes, permeiam a essência da questão ali discutida e exurgirão no momento da coisa julgada tornar-se material.

Isto porque, cumulativamente, a proteção da legalidade e da hierarquia das leis, ambas constantes da Carta Política de 88, mas diante da boa hermenêutica e da vasta abstração do texto constitucional, deve o Judiciário observar tanto o “Princípio da Segurança Jurídica” quanto o Princípio da “Razoabilidade”, traduzidos neste exato momento pela cautela com o chamamento e a **oitiva das instituições sindicais**, ora representadas pelo peticionante, cujo condão dos argumentos não vem perante o Pretório Excelso, para promover a defesa do interesse de seus associados, até porque tais interesses não se transmudam puramente no âmago da presente ação, mas sim, de dar sedimento constitucional a lúcida manutenção da situação jurídica, agora vergastada por intermédio da presente ação.

A respeito do tema vale compulsar o ensinamento do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua Obra Curso de Direito Administrativo<sup>2</sup>, *in verbis*:

Ora bem, é sabido e ressabido que a Ordem Jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores conseqüências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro de todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.

No que concerne ao princípio da Razoabilidade, na mesma obra<sup>3</sup>, preleciona o mestre, em reconhecida percuciência, conforme trecho que se decota:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

(...)

Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (art. 5º, II, 37, e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados).

<sup>2</sup> Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo<sup>2</sup>, 19ª Edição Editora Malheiros, pág. 111.

<sup>3</sup> Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo<sup>3</sup>, 19ª Edição Editora Malheiros, pág. 97/98.



Nesse mesmo sentido, emanou entendimento o julgado proferido por essa Corte Suprema, em sessão do Tribunal Pleno, onde, ante a necessária preservação da segurança jurídica, acatou-se o ingresso no feito por terceiro interessado, conforme abaixo:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Embargos de Declaração. Questões relacionadas à violação do devido processo legal, do contraditório e à inconstitucionalidade por arrastamento. 3. Natureza objetiva dos processos de controle abstrato de normas. Não identificação de réus ou de partes contrárias. **Os eventuais requerentes atuam no interesse da preservação da segurança jurídica e não na defesa de um interesse próprio.** 4. Informações complementares. **Faculdade de requisição atribuída ao relator com o objetivo de permitir-lhe uma avaliação segura sobre os fundamentos da controvérsia.** 5. Extensão de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. Inconstitucionalidade por arrastamento. Tema devidamente apreciado no julgamento da Questão de Ordem. 6. Inexistência de omissão, obscuridade ou contradição. 7. Embargos de declaração rejeitados. <sup>4</sup>

E mais, por consectário, veja Vossa Excelência que **o pedido NÃO é extemporâneo**, uma vez que os autos não foram ainda liberados para julgamento, sendo apta a apresentação do presente *petitum* a ter sua eficácia reconhecida pelo Juízo:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. ADMISSÃO DE AMICUS CURIAE. PRAZO. **Segundo precedente da Corte, é extemporâneo o pedido para admissão nos autos na qualidade de amicus curiae formulado após a liberação da ação direta de inconstitucionalidade para julgamento.** Agravo regimental ao qual se nega provimento. <sup>5</sup>

Desta feita, no que é pertinente ao tema tratado na presente demanda, em atenção aos entendimentos colacionados e à necessária cautela diante da relevância do texto ora sob análise, mostra-se admissível e até desejável a figura do *amicus curiae* nos autos da presente ADI, a fim de promover o exaustivo exame dos fatos e do direito, na consecução da função estatal jurisdicional, no que por direito, se requer o conhecimento e deferimento do pretendido ingresso.

<sup>4</sup> ADI-ED 2982 / CE – CEARÁ EMB. DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 02/08/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

<sup>5</sup> ADI 4067 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-071 DIVULG 22-04-2010 PUBLIC 23-04-2010 EMENT VOL-02398-01 PP-00060 RDECTRAB v. 17, n. 190, 2010, p. 111-113.



#### IV – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Na presente ADI, é apontada a inconstitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária (artigo 149, § 1º, CF, na redação dada pela EC n. 103/2019, e artigo 11, §1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII; §2º; §3º e §4º, da própria EC n. 103/2019), da possibilidade de aumento da base de cálculo da contribuição previdenciária paga por aposentados e pensionistas caso comprovado déficit atuarial (§§ 1º-A do artigo 149 da CF, inserido pela EC n. 103/2019), medida que, se não for suficiente, levará à instituição de contribuição extraordinária para ativos, aposentados e pensionistas (§§ 1º-B e 1º-C do artigo 149 da CF inserido pela EC n. 103/2019).

Os dispositivos impugnados têm a seguinte redação:

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.

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

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit 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 déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

Art. 195. II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

(...)

Art. 11. (...)

§ 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.

§ 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.

Em síntese, os dispositivos transcritos contrariam os seguintes preceitos constitucionais:

- (i) o princípio da isonomia;
- (ii) o princípio da equidade na forma de participação do custeio;
- (iii) o princípio da vedação da utilização de tributo com efeito de confisco;
- (iv) o princípio da contrapartida; e
- (v) o princípio da vedação ao retrocesso social.

Passa-se, então, a discorrer sobre cada violação constitucional provocada pelas alterações da EC n. 103/2019.



#### **IV.a – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (GARANTIA FUNDAMENTAL) – ARTIGO 5º, I; E ARTIGO 60, §4º, IV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Constituição Federal de 1988 idealizou o modelo de seguridade social (artigo 194 ao artigo 203) como instrumento de proteção da sociedade brasileira quanto aos riscos sociais. Sobre a situação específica dos Servidores Públicos, cumpre fazer uma digressão histórica, para compreender o porquê de terem adquirido ao longo do tempo regras distintas de aposentadoria dos demais trabalhadores brasileiros.

Ocorre que os servidores públicos não tinham modelo previdenciário contributivo até a edição da Emenda Constitucional n. 3/1993 (quando se cria pela primeira vez a obrigatoriedade de contribuição previdenciária para os servidores públicos ativos da União) e, mais amplamente, com a edição da Emenda Constitucional n. 20/1998, que estende essa obrigatoriedade para todos os servidores do país.

Então, até a década de 90, a aposentadoria do servidor público era vista como um direito administrativo sem a necessidade de contribuição prévia. A aposentadoria integral (ou seja, com base na última remuneração), assim como a figura da estabilidade no emprego, eram direitos conquistados pelos servidores públicos como elementos garantidores da necessária imparcialidade e independência que a administração da coisa pública exige. Portanto, o Estado tinha em seu orçamento fiscal gasto com servidores ativos e inativos, como mera despesa administrativa, sem caráter previdenciário, mas sim estritamente de direito administrativo.

Porém, quando o modelo se torna previdenciário e contributivo, a garantia da integralidade da aposentadoria se torna atuarialmente difícil de se manter, o que tem provocado sucessivas reformas através de emendas constitucionais e a necessidade de regras de transição para adequação daqueles servidores que não teriam tempo suficiente para se programarem com base nas novas regras.

Assim, o que se tem visto é a aproximação gradual entre as regras dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS). Tal medida deve ser vista com a devida atenção, com estudos técnicos subsidiando toda a reestruturação proposta, haja vista que, quanto ao modelo contributivo, os trabalhadores do RGPS contam com uma diversidade contributiva própria do Orçamento da Seguridade Social; diversa da dualidade contributiva do RPPS em que se consideram apenas as contribuições dos servidores e de seus entes dentro do Orçamento Fiscal.

Aqui também, cumpre observar sucessivas mudanças do paradigma contributivo dos servidores públicos: a primeira que transforma o modelo administrativo em previdenciário; a segunda que transforma o modelo da integralidade para o da média aritmética limitado ao teto constitucional de remuneração dos servidores públicos; e a terceira que transforma o modelo da média para uma nova média limitada ao teto do RGPS. Essas



mudanças exigem tempo de adequação e regras de transição, que possuem um custo para o Estado, já que há uma diminuição gradativa do patamar protetivo, mas também arrecadatório das contribuições dos servidores, o que afeta no pacto de gerações do sistema de repartição.

Ou seja, quando o Estado passa a garantir proteção previdenciária aos novos servidores ingressos após a criação do modelo de Regime de Previdência Complementar (o que no caso da União ocorreu em 2013 com o início de funcionamento da FUNPRESP) em patamar limitado ao teto do RGPS, abre-se mão da correspondente receita acima desse patamar, o que necessariamente gera déficit atuarial no regime próprio de previdência dos servidores públicos. Esse cenário somente se alterará a partir do momento em que as contribuições e aposentadorias, de modo geral, estiverem limitadas ao mesmo teto, o que leva um tempo e um custo de transição até se chegar a um equacionamento.

O mesmo pode ser dito quando a EC n. 103/2019 propõe nova quebra de paradigma, ao romper com a mudança do modelo de repartição, onde há a solidariedade do risco e pacto de gerações, com responsabilidade exclusiva da União em caso de má gestão e déficit, para um modelo de cobrança desigual entre os servidores entre suas alíquotas contributivas e possível exigência de contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial.

Ocorre que o princípio da isonomia, um dos mais importantes alicerces da Constituição de 1988, está igualmente previsto na previdência social. Dessa forma, escalonar a contribuição social de um servidor porque recebe mais do que outro servidor, seja em mesmo cargo e/função, ou porque já migrou para o regime de previdência complementar enquanto outro permaneceu no RPPS, é ferir a garantia fundamental da isonomia, prevista no artigo 5º, cláusula pétrea, conforme artigo 60, §4º, da Lei Maior.

O elemento distintivo entre o tratamento entre segurados na previdência social somente pode ser o da diversidade do risco social da atividade. Como bem explica o professor Wagner Balera, em parecer anexado à presente peça:

Não corresponde à isonomia pretender-se escalonar a contribuição social devida pelo segurado porque o mesmo percebe remuneração superior a outro que tenha identidade de estado; de atividade; de circunstâncias.

O divisor de águas no trato do custeio só pode ser o da diversidade do risco social da atividade.

Pode-se dizer que a razão de ser da seguridade social, como instrumento privilegiado de política social, consiste na isonomia, expressa na equidade, entre os contribuintes.

Todos devem contribuir segundo o esforço que se espera de cada qual para que, ao fim e ao cabo, todos tenham a plenitude da cobertura que o sistema de proteção social está apto a lhes oferecer, nos termos constitucionais.

Assim, aliás, deve ser entendida a função constitucional de previdência: conferir, na medida e com suporte nas contribuições, a cobertura das necessidades básicas a que cada qual, faz jus no sistema jurídico pátrio.



Como estamos diante de regime obrigatório, as regras do jogo contributivas são, todas elas matizadas em estrita conformidade com os princípios constitucionais. Não é tolerada pelo sistema jurídico a mudança das regras do jogo que se ponha em confronto aberto com os princípios constitucionais que conferem os objetivos ao setor.<sup>6</sup>

Portanto, o único *discrímen* autorizado pela própria Constituição seria justificado com situações de riscos diversas entre os servidores, nunca a remuneração. Tanto o é que o artigo 150, II, CF, veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, **independentemente da denominação jurídica dos rendimentos**, títulos ou direitos.

#### **IV.b – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO DO CUSTEIO – ARTIGO 194, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

O próprio texto constitucional trouxe diretriz específica quanto à forma de interpretação das normas de financiamento da seguridade social: o princípio da equidade no custeio.

A equidade na forma de participação do custeio, prevista no art. 194, parágrafo único, V, da Constituição de 1988 é a fórmula da isonomia na esfera do financiamento do sistema de seguridade social. Afinal, o princípio da isonomia exige que a lei não contenha discriminações em relação às situações jurídicas equivalentes. Nessa mesma lógica, as situações jurídicas diversas exigem tratamento diferenciado, na medida de suas desigualdades como uma máxima desse mesmo princípio da isonomia.

Ocorre que, nos tributos, essa equidade é dimensionada pelo princípio da capacidade contributiva, conforme artigo 145, § 1º, da Constituição Federal. Já nas contribuições sociais, o mesmo texto constitucional é explícito ao trazer regra específica para o tratamento entre os contribuintes quanto ao financiamento da seguridade social, no artigo 195, §9º, ou seja, conforme o risco da atividade exercida, e nunca sobre o rendimento.

Sobre tal perspectiva, o professor Wagner Balera explica:

O elemento intermediário, provocador da atuação estatal na contribuição social da seguridade social é o **risco**, evento previsível cuja ocorrência gera a necessidade social que será coberta pelo plano previdenciário.

Quanto maior o risco, maior deve ser a contribuição social devida ao sistema previdenciário.

Assim é que o contribuinte (segurado ou servidor) provoca especial despesa

---

<sup>6</sup> Parecer Doutor Wagner Balera – Titular da Faculdade de Direito e Livre Docente de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (em anexo – página 3).



para a comunidade representada pelo sistema de seguridade social. Qualquer fato que gera ou agrava a doença, a invalidez, o desemprego (por circunstâncias de extrema complexidade, que desbordam da esfera jurídica de explicação desses fenômenos); que implicam na outorga de benefícios aos doentes, inválidos e desempregados repercute no montante dos dispêndios aptos a custear esse conjunto de prestações.<sup>7</sup>

Percebe-se que os tributos possuem especificidades conforme sua espécie, de modo que não pode (como fez a EC n. 103/2019) tratar uma contribuição social como se imposto fosse. Assim, as contribuições sociais devem ser exigidas pelos critérios de equidade, constituídos partir da realidade social dos riscos sociais a que se submetem os segurados, e não sobre a capacidade contributiva, típica dos impostos.

#### **IV.c – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO CONFISCO – ARTIGO 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

No que se refere às contribuições ordinárias, o §1º-A inserido no artigo 149 da CF prevê que as alíquotas poderão ser progressivas ou escalonadas, de acordo com a base de contribuição ou do benefício recebido. O artigo 11, §§1º e 4º, da EC n. 103/2019, trazem os parâmetros pelos quais o percentual pode ser reduzido ou majorado, inclusive para aposentados e pensionistas.

Essa determinação, além de violar flagrantemente o artigo 150, inciso IV, da CR (princípio da vedação ao confisco), ignora as reiteradas decisões proferidas pela Suprema Corte a respeito do tema<sup>8</sup>.

Na hipótese vertente, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos ativos e dos inativos de forma escalonada, que pode impactar em uma alíquota efetiva de até 16,75% (dezesesseis vírgula setenta e cinco por cento) aliada à incidência de imposto sobre a renda no patamar de 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento), enseja tributação confiscatória nos valores percebidos pelos servidores, que alcança o índice superior a 40% (quarenta por cento).

Assim, o caráter confiscatório de determinado tributo ficará configurado sempre que o efeito cumulativo – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afetar de maneira irrazoável os rendimentos do contribuinte.

---

<sup>7</sup> Parecer Doutor Wagner Balera – Titular da Faculdade de Direito e Livre Docente de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (em anexo – páginas 7-8 )

<sup>8</sup> STF, Tribunal Pleno, ADI n. 2.010/DF MC, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 12/04/2002; STF, Primeira Turma, RE n. 346.197 AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Dje de 09/11/2012; STF, Segunda Turma, RE n. 581.500 AgR, Relator Ministro AYRES BRITTO, Dje de 13/05/2011; STF, Primeira Turma, AI n. 676.442 AgR, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Dje-218 de 12/11/2010. 2STF, Tribunal Pleno, ADI n. 3.105/DF, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Relator para Acórdão: Ministro CEZAR PELUSO, DJ de 18/02/2005. STF, Tribunal Pleno, ADI n. 3.128/DF, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Relator para Acórdão: Ministro CEZAR PELUSO, DJ de 18/02/2005.



O Poder Público não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal está essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. Não é isso, contudo, o que se observa da EC n. 103/2019, que imputou o ônus integral da recuperação econômica do país aos servidores públicos mediante a instituição de tributação de caráter nitidamente confiscatório.

Inclusive, quando da apreciação do pedido de medida cautelar formulado nos autos da ADI n. 2.010/DF, a Suprema Corte destacou que

a proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o 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). (STF, Pleno, ADI n. 2.010-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.04.2002, grifos aditados)

O aumento da alíquota previsto na norma impugnada, ao contrário de conter suposto déficit no orçamento previdenciário, configura medida irrazoável e desproporcional que objetiva unicamente incrementar as receitas públicas.

A majoração da carga tributária desacompanhada da necessária adoção de práticas que visem conferir maior eficiência ao aparelho administrativo imputa indevidamente a resolução dos problemas enfrentados pelo Estado somente aos contribuintes, em clara utilização de medida confiscatória.

Ademais, a progressividade imposta não se coaduna com a natureza do tributo. A contribuição previdenciária constitui, sob o prisma da destinação arrecadatória estatal, hipótese de exação fiscal de natureza vinculada. Isso significa que a sua incidência, ante o caráter retributivo inerente à espécie tributária, repercute na futura contraprestação do Estado, isto é, no momento da concessão da aposentadoria ou do benefício pensional.

A instituição de alíquotas progressivas, no entanto, flagrantemente descaracteriza a destinação específica, de ordem constitucional, a que se está vinculada a contribuição previdenciária, bem como evidencia a natureza confiscatória dessa modalidade de arrecadação. Ainda que o contribuinte tenha que arcar com vultosos valores mensais a esse título, estipulados em faixas diferenciadas, não haverá – pois não há previsão para tanto – o correspondente retorno pecuniário proporcional no momento da concessão da aposentadoria ou do recebimento da pensão.



#### **IV.d – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONTRAPARTIDA DO ARTIGO 195, §5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Regra da Contrapartida, também conhecido por Princípio do Prévio Custeio, obsta a criação, a majoração ou a extensão de benefícios e serviços da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. A tributação progressiva das contribuições previdenciárias não culmina também na progressividade da contraprestação que deverá ser posterior e necessariamente adimplida pela Seguridade Social.

Nesse contexto, a Carta Magna, art. 195, § 5º, estabelece que "*nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*". Se nenhum benefício pode ser majorado sem a correspondente fonte de custeio, *contrario sensu*, nenhum benefício previdenciário pode ser extinto ou minorado sem a correspondente diminuição na contribuição previdenciária vertida.

Caso o ordenamento constitucional permitisse a redução dos benefícios sociais, o que se admite apenas para argumentar, essa restrição deveria ser acompanhada de estreitamento proporcional no valor da contribuição. A EC n. 103/2013 impôs medida exatamente contrária: aumentou a contribuição previdenciária dos segurados e ainda possibilitou aumento da base de cálculo do tributo e instituição de contribuições extraordinárias. Houve, assim, um inconstitucional desequilíbrio do sistema.

Afinal, a majoração da contribuição possui exatamente o mesmo efeito jurídico do corte de benefícios sem a respectiva redução no valor da contribuição. Sobre a questão, o Ministro CELSO DE MELLO, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 2.010/DF, destacou que:

Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. (STF, Pleno, ADI n. 2.010-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.04.2002, grifos aditados)

Cumprido ressaltar que as mudanças provocadas pela Emenda Constitucional em face à nova redação dada ao artigo 149 da Constituição Federal, gerarão diminuição da renda de servidores ativos e inativos, com aumento da contribuição previdenciária, sem o correspondente aumento no benefício, situação já vedada pelo Supremo Tribunal Federal.



#### IV.e – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

O direito previdenciário é caracterizado como direito social, incluso no artigo 6º da Constituição de 1988, dentro do capítulo “Dos Direitos Sociais” e inserido no título relativo aos “Direitos e Garantias Fundamentais”. Quais seriam, então, os limites de uma Reforma da Previdência diante do Princípio da Vedação do Retrocesso?

No âmbito da proibição do retrocesso, intimamente vinculada às noções de segurança jurídica e proteção de confiança, tanto maior deverá ser a garantia da segurança jurídica individual, quanto mais merecedora de proteção for a confiança depositada pelo indivíduo no sistema vigente, proteção vinculada também ao fator tempo.

Em outras palavras, explica Ingo Sarlet que, quanto mais alguém estiver contribuindo num determinado regime de aposentadoria, maior deverá ser a sua segurança jurídica, já que mais merecedora de proteção a sua confiança, o que, por sua vez, deverá ser observado no âmbito das regras de transição a serem estabelecidas pelo legislador. Resulta inadmissível, neste sentido, alterar as regras vigentes, ainda que mediante a ressalva dos direitos adquiridos, da mesma forma para quem estiver contribuindo – e, portanto, confiando – há dois, há vinte anos ou mesmo há trinta anos, pois é evidente que diversa a intensidade da confiança depositada pelo cidadão individualmente considerado (no sentido subjetivo) bem como diferente o dever de respeito a esta confiança.<sup>9</sup>

Curioso observar que, no que concerne à jurisprudência, as poucas referências existentes sobre o princípio da vedação do retrocesso pelo Supremo Tribunal Federal ocorreram justamente em temas de Seguridade Social (**ADI nº 2.065-DF** – que discutiu acerca da extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social; **ADI nº 3.105-DF** – que discutiu a instituição da contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas; **RE n. 848.331** – em que o Princípio da Vedação do Retrocesso foi um dos argumentos para impedir que o estado de Pernambuco deixasse de implementar políticas públicas no âmbito do SUS; e no **RE 581.353** – em que se obrigou o estado do Amazonas, com base no Princípio da Vedação do Retrocesso, a manter política pública de atendimento de gestantes em maternidades estaduais).

Portanto, por se tratar de um direito social fundamental contra as contingências ocasionadas pelas situações de riscos sociais, entende-se que: enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da Constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida

---

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. REVISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p.46.





compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso.<sup>10</sup>

Afinal, o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, que assegura a cada indivíduo um conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade. Tal noção se associa ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, no sentido de que eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas sociais exige uma ponderação entre o dano provocado pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo visado pelo legislador para o bem da coletividade.

Não se quer dizer que o direito previdenciário deva ser estático, sem acompanhar as alterações da realidade brasileira, como o aumento da expectativa de vida, por exemplo. Pelo contrário, deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social.

Nesse sentido, provado que o risco da população mudou, e que o patamar protetivo já merece outro regramento, deve-se ajustar os requisitos e critérios para um sistema equilibrado. Porém, enquanto estatística e atuariamente houver o risco social, na mesma dimensão ou pior do que no momento da criação de determinado direito social, não se pode simplesmente restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sem nenhuma medida compensatória, mas apenas para se reduzir despesa ou aumentar arrecadação, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.

Portanto, mister se faz a análise prévia dos riscos atuais no Brasil antes de se propor alterações nas regras previdenciárias. Afinal, como já demonstrado, garantias fundamentais da isonomia e equidade na forma de participação dos custeio estão sendo desrespeitados com a finalidade de aumento de arrecadação através de contribuições progressivas e extraordinárias, sobrepondo o dever contributivo dos servidores à obrigação da União de bem gerenciar e financiar o sistema previdenciário.

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União vem sofrendo alterações substanciais desde sua criação até a última Reforma Previdenciária aprovada na EC n. 103/2019. Nessas alterações, houve uma opção estatal de mudança do modelo premial para o previdenciário, com sucessivos patamares contributivos e de benefícios entre as gerações de servidores ativos e inativos. Desta feita, não se pode atribuir aos servidores públicos atuais o custo das transições desses sucessivos modelos, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso, pois se está submetendo os servidores a um custeio maior sem a devida contrapartida previdenciária, reduzindo literalmente o poder

---

<sup>10</sup> ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013, p. 133.



aquisitivo de milhares de famílias, que pagarão mais e receberão menos sem qualquer justificativa atuarial quanto à sua condição fática de risco social.

Essas alterações promovidas pela EC n. 103/2019 acabam gerando um descolamento do texto constitucional com a realidade do risco do brasileiro, podendo provocar retrocessos em matéria de direito social, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio. Assim, a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais citados leva a uma única conclusão: a de que a cobertura da seguridade social não pode ser reduzida. O legislador constituinte preocupou-se apenas com a manutenção e/ou a expansão da seguridade social, sem cogitar no seu retrocesso, sequer sob o fundamento de escassez de recursos.

## V – DOS PARECERES JURÍDICOS E ATUARIAIS SOBRE O TEMA

Para contribuir como Amigo da Corte no debate de tão relevante tema para os servidores públicos, o FONACATE traz aos autos 3 (três) importantes estudos, abrangendo tanto aspectos jurídicos quanto econômicos e atuariais.

O primeiro, assinado pelo **Professor Wagner Balera**, uma das maiores autoridades em Direito Previdenciário no país, Titular da Faculdade de Direito, Livre Docente de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, em que há **a análise específica da inconstitucionalidade da alteração provocada pela Emenda Constitucional n. 103 de 2019 com a criação de alíquotas ordinárias progressivas e ainda de contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial do sistema previdenciário dos servidores públicos**, com a conclusão técnica de que houve extremo equívoco no tratamento dado pelo legislativo às contribuições sociais como se impostos fossem.

Isto porque viola a diretriz constitucional da equidade no custeio a instituição de escalonamento progressivo das contribuições dos trabalhadores/servidores. Ademais, não se conforma com a disciplina orçamentária constitucional da seguridade social a suposição de déficit, pois dentro do sistema solidário da previdência cabe à União seu financiamento. Se e somente se algum déficit for apurado no horizonte temporal de vinte anos, com metodologia apropriada e com os pressupostos adotados pelo plano de custeio, contado o prazo da data da promulgação da vigente lei orçamentária, a responsabilidade pela respectiva cobertura será exclusivamente da União, nos termos do compromisso normativo assumido em consonância com o artigo 16, parágrafo único da Lei de Organização e Custeio da Seguridade Social, sendo vedada a cobrança de contribuição extraordinária dos servidores.

O segundo, assinado pelo **Engenheiro Luiz Roberto Domingues**, **não trata especificamente de aspectos jurídicos**, mas sim sobre **análise econômica e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União – RPPSU**.



Esse estudo assume grande relevância, haja vista que os valores das alíquotas a serem aplicadas são determinadas pelo estudo atuarial do Regime Próprio de Previdência, fazendo com que a metodologia aplicada e as condicionantes/premissas atuariais escolhidas estabeleçam o comportamento de sustentabilidade do sistema, tanto financeiro como atuarial.

Assim verifica-se de forma incontestável que **os estudos de avaliação atuarial serão a peça chave para a determinação e o estabelecimento dos parâmetros que deverão ser utilizados para o Plano de Custeio**: valor de alíquota progressiva – inicialmente majorada para 14% na EC n. 103/2019, podendo sofrer realinhamentos futuros e a introdução da alíquota extraordinária, afetando de forma efetiva a capacidade de compra de ativos e mais ainda de aposentados e pensionistas.

Nesse sentido, ganha relevo **a ausência da Unidade Gestora Única**, entidade que deve existir, conforme artigo 40, §20, da Constituição Federal, em todos os regimes próprios de previdência de servidores públicos e que ainda não foi criada no âmbito do Regime Próprio da União Federal. A inexistência de tal unidade gestora traz severos prejuízos à transparência das contas do regime próprio da União e impede que, por meio de uma composição paritária entre representantes do Governo, dos Servidores Ativos e Inativos, assegurada pelo art. 10 da Constituição Federal, seja determinada a metodologia de apuração da avaliação atuarial apta para elaboração do Plano de Custeio, a fim de se identificar a necessidade de determinada alíquota ordinária e/ou extraordinária e o prazo de duração.

Os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhadas para o Congresso, possuem, em anexo específico, a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União e o Relatório Resumido de execução Orçamentária - RREO apresenta o comportamento financeiro deste regime. E os números são díspares.

Extraí-se do PARECER ANEXO realizado pelo Engenheiro Luiz Roberto Pires Domingues Junior, que os estudos atuariais apresentados pela **UNIÃO** desde 2005 **evidenciam descontinuidade metodológica e de estabelecimento de premissas, com gravíssimos problemas de assimetria de informação**, corroborando com diversos achados feitos pelo Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, afetos a processos referentes a análise dos Regimes de Previdência Social administrados pela União.

Análise diagonal dos Estados Atuariais do RPPSU, feita por Luiz Domingues Jr, aponta diversas inconsistências, as quais destacamos:

- **Problemas de cadastro** de servidores ativos, aposentados e pensionistas, com falta e inconsistência dos dados apresentados pelos órgãos. A avaliação atuarial depende do envio destas informações de 70 (setenta) órgãos diferentes, com metodologia de coleta de dados diferenciada.



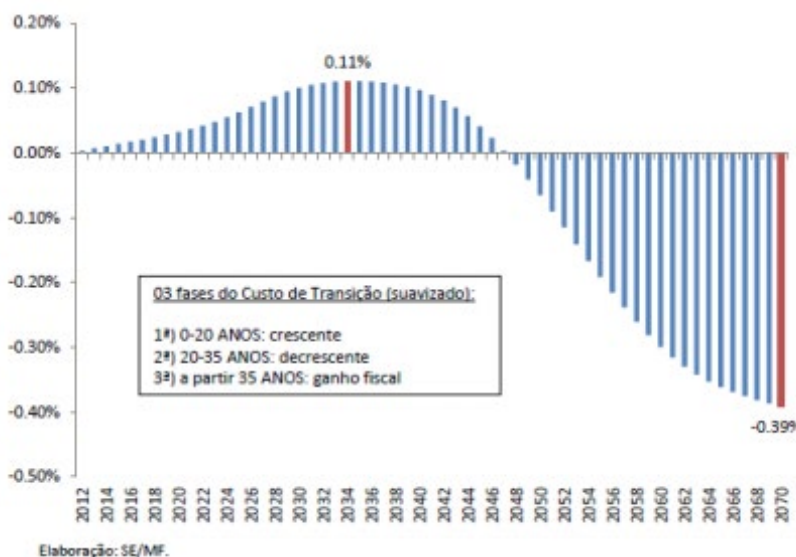
- **Tábuas atuariais descoladas da realidade do perfil demográfico da população de segurados do RPPSU** – que indicações empíricas apontam para uma taxa de sobrevivência diferente da população média em geral – maior que a média.
- **Taxa de desconto** para determinar o montante financeiro das obrigações futuras, **descolada das hipóteses atuariais reais** efetivadas pelos Fundos de Pensão – o que reduz o impacto das obrigações futuras.
- **Dificuldade de apuração** das contribuições efetivamente vertidas para o sistema.
- Definição da **situação jurídica dos servidores públicos da área de segurança do Distrito Federal**, que exigiram recursos da ordem de 4,5 bilhões do RPPSU em 2009, e que **não há nenhum ingresso de receita de suas contribuições para os cofres do RPPSU**, ficando com o Governo do Distrito Federal.
- **Exclusão dos impactos financeiros das regras pretéritas de concessão de benefícios previdenciários do RPPSU**: servidores que não contribuíam (antes de 1993) que representaram com a publicação da Lei nº 8.112/1990 um universo de 650 mil servidores que passaram ao RPPSU e que nunca contribuíram para este sistema até esta data; e criação do Regime de Previdência Complementar, que promovem impacto atuarial e são desprezados no montante de responsabilidade do governo (patronal).
- **Exclusão dos impactos financeiros da mudança do teto contributivo dos servidores públicos pós Regime de Previdência Complementar do Servidor Público** – ao se limitar o patamar protetivo dos servidores ingressos pós criação do FUNPRESP/FUNPRESP-JUD, a União opta por reduzir a sua despesa futura com benefícios previdenciários ao patamar máximo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (em 2019 no patamar de R\$ 5.839,45) mas, ao mesmo tempo, reduz, já a partir de 2013, sua arrecadação previdenciária, já que o atual patamar contributivo desses novos servidores limita-se à esse mesmo teto do INSS, insuficiente para garantir o pacto de gerações do modelo de repartição do RPPS.
- **Incorporação de externalidades ao cálculo atuarial** – na criação do Regime de Previdência Complementar, com a implantação do FUNPRESP, a projeção de impacto nas contas da previdência do servidor público, teria um ônus de cerca de 60 bilhões. Valor este que deve ser de responsabilidade do Tesouro Nacional, pois trata-se do ônus de mudança de sistema de Repartição Simples para o de Capitalização. E este valor foi integralmente incorporado na avaliação atuarial. Com a criação da alíquota extraordinária, este valor de transição de sistema, será **TOTALMENTE** custeado pelos próprios segurados.



Assim a avaliação atuarial dos últimos anos pelo Governo Federal apresenta disfunções de um ano para o outro, apontando déficits atuariais constantes desde 2005, mas com valores sem acurácia estatística, e pior, sem aderência à realidade, considerando a evolução do perfil demográfico dos servidores, de um ano para o outro.

Não obstante a caracterização deste comportamento anormal que influenciará a determinação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos – ativos, aposentados e pensionistas em seu RPPSU, os dados apresentados não excluem dos cálculos: **a)** o custo decorrente do histórico do sistema de previdência no período não-contributivo; **b)** o benefício decorrente do rompimento do regime de partição simples com a introdução do Regime de Previdência Complementar, em que o próprio Governo previa déficits da ordem de 60 bilhões de reais, e que pelo novo ordenamento jurídico introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019 somente poderá ser custeado pelos servidores e aposentados vinculados unicamente ao RPPSU.

Observe que a partir da introdução do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Civil da União o Regime Próprio passou a arrecadar menos recursos provenientes da contribuição previdenciária limitada ao teto do Regime Geral de Previdência Social, vislumbrando, no entanto, um equilíbrio financeiro futuro representado pelo seguinte gráfico:



Portanto, denota-se, sem maiores esforços, que as projeções realizadas e já apresentadas pelo Governo transportam para o RPPS um gasto que é de responsabilidade do Tesouro, promovendo verdadeira confusão de contas de modo a evidenciar um suposto déficit, o que não aconteceria na existência da Unidade Gestora.

O gráfico demonstra que a medida consistente na criação do Regime de Previdência Complementar já seria, por si só, suficiente para cobrir o suposto déficit da



previdência dos servidores públicos federais, não havendo necessidade de criação de alíquotas progressivas, aumento de alíquotas ou ainda criação de alíquotas extraordinárias, sob pena de violação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

Isso sem falar que embora o custeio do regime próprio de previdência social seja **SOLIDÁRIO**, isto é, mediante contribuição do ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, o art. 149 e seus parágrafos, com redação dada pela Emenda Constitucional 103/2019, imputa responsabilidade exclusiva para o custeio do déficit somente aos servidores, isentando o Estado de tal Custeio.

Saliente-se ainda que a falta da Unidade Gestora Única do RPPSU impede a União de promover a compensação financeira previdenciária entre os diversos regimes de previdência social, o que consiste, em última análise, em **renúncia de receitas líquidas e que impactam negativamente a avaliação atuarial do RPPSU**.

O terceiro documento é o estudo feito pelo Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos, Professor Associado do Instituto de Economia e pesquisador do Cecon – UNICAMP, no qual são demonstradas as inconsistências na justificativa oficial da EC n. 103/2019 para a reforma do RPPS. Segundo o trabalho, a propalada economia defendida pelo governo é falaciosa.

Isso porque a Reforma Previdenciária aprovada não se sustenta em uma avaliação que demonstre o equilíbrio fiscal do RPPS, tal como foi feito nas reformas de 2002 e 2012. Ou seja, não foi demonstrado que as alterações de anos anteriores criaram desequilíbrio atuarial que precisasse ser agora corrigido por meio de uma nova alteração do sistema previdenciário. Pelo contrário: *“vários pareceres técnicos e simulações oficiais e acadêmicas atestaram que as reformas de 2003 e 2012 contribuíam para equilibrar o RPPS no médio prazo, ou seja, depois da década de 2040”*<sup>11</sup>.

Se as reformas de 2003 e 2012 já asseguram o equilíbrio de médio e longo prazo do RPPS, a EC n. 103/2019 deveria garantir a redução do custo de transição para o Regime de Previdência Complementar estabelecido em 2013, o que não acontecerá. Esse custo de transição decorre da redução da contribuição dos servidores para o RPPS, que será limitada ao teto do RGPS. A contribuição além do teto será destinada à conta individual do servidor no fundo de previdência complementar.

Essa perda de receita deverá ser custeada pelo governo, que terá de arcar com os custos de aposentadorias e pensões daqueles que ainda poderão se aposentar com paridade e integralidade (ingressos até dezembro de 2003) ou com a média das 80 % (oitenta por cento) maiores remunerações que foram base de cálculo para as contribuições reajustadas por

---

<sup>11</sup> Parecer Acerca das Inconsistências na Justificativa Oficial da Emenda Constitucional n. 103/2019 para a Reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos – Professor Associado do Instituto de Economia e pesquisador do Cecon – UNICAMP (em anexo – página 1).



índices inflacionários (ingressos de 2004 a fevereiro de 2013), sem que a “Geração Atual” contribua com a mesma magnitude.

A previsão é de que o RPPS apenas entre em equilíbrio a partir de 2043, após as alterações implementadas em 2012, consoante explicitado em avaliação da Instituição Fiscal Independente, mencionada pelo Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos:

Na avaliação da Instituição Fiscal Independente (Casalecchi et al., 2019, p. 21), “as novas aposentadorias no período 2019-2030 deverão ser compostas majoritariamente pela geração de servidores que ingressou no serviço público até 2003, os quais devem preservar seus direitos a integralidade e paridade... No período 2031-2042, o espaço deve ser ocupado principalmente pela geração de servidores que ingressou entre 2003 e 2013, e que pelas regras atuais se aposentará pela média dos 80% maiores salários, com reajustes dos benefícios dados pela inflação... É somente a partir do ano de 2043 que se projeta uma presença mais significativa da geração de servidores pós-2013, estimada em 51% das aposentadorias concedidas neste ano.” À medida que as aposentadorias novas mudam de composição, as aposentadorias antigas também vão desaparecendo gradualmente do sistema com o falecimento de aposentados e pensionistas.

Nesse interregno até 2043, no qual a EC n. 103/2019 deveria atuar para minorar os custos fiscais, a alteração constitucional irá aumentá-los em razão da postergação da aposentadoria para a “Geração Atual”. Ao exigir maior tempo de contribuição e elevar a idade mínima para a aposentadoria, o Estado busca adiar os custos de sustentação dos aposentados e prolongar os custos dos empregadores e empregados.

No caso do RPPS, é o Estado o empregador do servidor público e que arcará tanto com o pagamento dos salários quanto dos benefícios previdenciários. Por essa razão “a postergação da aposentadoria não traz uma redução global de despesas no setor público”.

A postergação das aposentadorias leva ao pagamento dos salários por mais tempo, cujo valor é superior ao das aposentadorias. Afinal, os salários são submetidos a aumentos reais progressivos, resultantes de promoções ou reajustes, ao passo que as aposentadorias são calculadas pela média das remunerações base de contribuições, pelo teto do RGPS ou, em menor escala, pela integralidade.

Nesse cenário, conclui o Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos que a EC n. 103/2019 pode até gerar superávit ao longo prazo, mas o faz às custas de aumentar dispêndios fiscais no curto prazo, justamente no período em que deveria ser feita uma correção:

É claro que a reforma de 2019 gera ainda mais superávit atuarial no longo prazo do que aquele já assegurado em 2012, já que eleva alíquotas de contribuição e reduz benefícios de modo desnecessário. No entanto, o faz às



custas de aumentar os dispêndios fiscais a curto prazo associados ao prolongamento do tempo de pagamento de salários superiores a benefícios previdenciários. É fundamental enfatizar isto porque a justificativa para a reforma não demonstra a necessidade de reformar a longo prazo o RPPS, mas apenas apresenta, com cálculos falaciosos, a suposta economia gerada a curto prazo (até 2040) pela postergação das aposentadorias, sem considerar o custo fiscal do prolongamento do pagamento de salários no mesmo período.

Se o RPPS já era sustentável desde a reforma de 2012, não há justificativa para as medidas adotadas pela EC n. 103/2019, que deterioram as contas públicas no curto prazo e violam diversas garantias constitucionais, como demonstrado.

## VI – DOS PEDIDOS

Em razão do exposto, o FONACATE, postulante com representatividade adequada para o tema tratado nos autos, com fulcro nos artigos 138 do CPC pugna pelo seguinte:

1) seja admitido seu ingresso como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.258/DF;

2) considerados todos os elementos fático-jurídicos envolvidos, sejam julgados procedentes os pedidos formulados na ação do controle concentrado proposta pela AJUFE e declarada a inconstitucionalidade do artigo 149, §§ 1º, 1º-B e 1º-C, na redação dada pela EC n. 103/2019 e do artigo 11, §1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII; §2º; §3º e §4º, constante do texto da própria emenda constitucional.

Requer, outrossim, que das futuras publicações constem os nomes dos advogados Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930, Ulisses Riedel de Resende, OAB/DF 968 e Thais Riedel de Resende Zuba, OAB/DF 20.001.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 18 de dezembro de 2019.

Ulisses Riedel de Resende  
OAB/DF 968

Antônio Torreão Braz Filho  
OAB/DF 9.930

Thais Riedel de Resende Zuba  
OAB/DF 20.001

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes  
OAB/DF 24.133

Bruno Fischgold  
OAB/DF 24.128

Larissa Benevides Gadelha Campos  
OAB/DF 29.268





## LISTA DE DOCUMENTOS

**DOC. 01:** Procuração.

**DOC. 02:** Comprovante de situação cadastral do CNPJ do FONACATE.

**DOC. 03:** Ata da Assembleia de eleição e posse do Conselho Executivo e o Conselho Fiscal do FONACATE para o triênio 2019/2021.

**DOC. 04:** Termo de Posse do Conselho Executivo e do Conselho Fiscal do FONACATE para o triênio 2019/2021.

**DOC. 05:** Ata de Assembleia do Conselho Deliberativo do FONACATE em que debatidas as formas de atuação contra a EC n. 103/2019.

**DOC. 06:** Estatuto do FONACATE.

**DOC. 07:** Parecer do Professor Wagner Balera, Titular da Faculdade de Direito, Livre Docente de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

**DOC. 08:** Parecer do Engenheiro Luiz Roberto Domingues.

**DOC. 09:** Parecer do Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos, Professor Associado do Instituto de Economia e pesquisador do Cecon – UNICAMP.