



Número: **1017853-29.2017.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **07/12/2017**

Valor da causa: **R\$ 60.000,00**

Assuntos: **Alíquota Progressiva, Contribuições Previdenciárias**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLICIA FED. NO EST S.PAULO (AUTOR)		FERNANDO FABIANI CAPANO (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
38416 34	13/12/2017 14:54	Decisão	Decisão

Seção Judiciária do Distrito Federal
5ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1017853-29.2017.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM (7)

AUTOR: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLICIA FED. NO EST S.PAULO

RÉU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

“Quando o Estado abandona seus servidores, deixando-os à mercê de outro lado, é porque, muito provavelmente, o Estado está do outro lado.” (Giovanni Falcone, juiz italiano, que combateu a máfia na Itália)

Cuida-se de ação sob o rito ordinário, proposta pelo **SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – SINDPF/SP** em desfavor da **UNIÃO**, com pedido liminar, em que se objetiva a suspensão imediata do artigo 4º, incisos I e II da Lei nº 10.887/2004, com redação dada pelo art. 37 da Medida Provisória nº 805/2017, até o julgamento definitivo da demanda, uma vez que a Constituição Federal não autoriza a instituição de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária dos servidores, consoante jurisprudência do STJ e do STF.

Sustenta que, em consequência do fato de que a alíquota progressiva prevista no art. 4º, incisos I e II da Lei nº 10.887/2004 não poderá subsistir, requer igualmente a suspensão da alíquota de 14% (catorze por cento) prevista no artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 10.887/2004, que irá incidir sobre os proventos e pensões no valor que exceder o limite máximo do RGPS.

Alega, em síntese, que, com a edição da MP nº 805, de 30/10/2017, foi alterado o art. 4º, incisos I e II, e o art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 10.887/2004, de maneira a introduzir uma alíquota desproporcional e desarrazoada de contribuição previdenciária, ainda mais de forma progressiva; bem como o artigo 40 desta MP alterou o inciso IX, do artigo 1º, da Lei nº 11.482/2007, fixando alíquota de 27,50% de imposto de renda.

Relata que a soma entre a alíquota de contribuição previdenciária progressiva, de valor elevado, e a alíquota máxima de imposto de renda, que será instituída em 27,50% sobre todo o rendimento bruto do servidor público, alcançará ao todo 41,50% da remuneração do servidor público só com tais tributos, razão pela qual a presente ação visa impugnar os artigos 37 e 40 da Medida Provisória nº 805 de 30/10/2017.

Afirma que restou estabelecida uma progressividade para incidência da contribuição previdenciária a ser fixado duas alíquotas, quais sejam, uma de 11% sobre a parcela da base de cálculo da contribuição, caso o valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS e outra de 14% sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios da RGPS, tratando-se de uma elevação de 27,27% da contribuição existente, de forma a violar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ultrapassando a capacidade contributiva do servidor público.

Sustenta que há inegável violação ao art. 40 da CF, a justificar a procedência do pedido de nulidade, por vício incidental de inconstitucionalidade, dos dispositivos da MP nº 805 de 2017, que estão majorando a alíquota da contribuição previdenciária para 14%, dos referidos servidores públicos.

É o breve relato. Decido a liminar.

O artigo 300 do Código de Processo Civil estabelece que a tutela de urgência seja concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Os substituídos da parte autora, com base nesta ação, pretendem não sofrer a incidência da majoração da alíquota da contribuição previdenciária, diante das alterações previstas na MP nº 805, de 30/10/2017. Para análise da querela, oportuno breve digressão dos fatos jurídicos.

a) Ausência de autorização constitucional para as alíquotas progressivas das contribuições previdenciárias dos servidores públicos

A Medida Provisória nº 805, de 30/10/2017, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma nova alíquota de 14% (quatorze por cento), sobre a base-de-cálculo da contribuição previdenciária do servidor público federal, que recebe acima do valor do regime geral, e também a progressividade de incidência dessa contribuição ao manter a alíquota de 11% (onze por cento), cujo valor da parcela seja igual ou inferior ao valor do RGPS. Segue:

Art. 37. A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I - onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS; e

II - quatorze por cento sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 3º A alíquota estabelecida no inciso II do caput não se aplica ao servidor:

I - que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e que opte por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou

II - que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere a alínea “a”, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.” (NR)

“Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, contribuirão com alíquota de quatorze por cento, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” (NR)

Art. 38. O aumento de contribuição social previsto neste Capítulo somente produzirá efeitos a partir de 1º de fevereiro de 2018.

Quanto a análises de decisões pretéritas do Egrégio STF, em controle abstrato de constitucionalidade, observo que durante o julgamento das ADIs nº 790 e nº 1135, não ocorreu o enfrentamento do tema ventilado neste caso concreto, mas questões outras. Idem no julgamento da ADI nº 1135, onde o STF fixou tão somente orientação acerca da observância do princípio da anterioridade nonagesimal prevista no art. 185, §6º da Constituição Federal. Já no julgamento da ADI nº 2010 e da ADC nº 8, declarou-se a inconstitucionalidade da alíquota progressiva, sob o fundamento de que a Constituição Federal não a autorizava.

De fato, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, e com nova redação formulada pela Emenda Constitucional nº 47/05, ocorreu a expressa possibilidade da existência de alíquotas progressivas para a contribuição social; contudo, vinculadas à existência de situações de fato, no mundo jurídico, especificamente delineadas pelo constituinte derivado. Dispõe o art. 195, § 9, da Constituição Federal:

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Pela exegese da regra constitucional acima transcrita, fica evidente que a progressividade prevista no art. 195, §9º da Constituição Federal foi apenas destinada à

iniciativa privada (considerando o porte da empresa e as condições especiais do mercado de trabalho), e para que incida sobre o aporte contributivo a cargo do empregador, não sobre o do empregado.

Destarte, não sendo, pois, tais normativos constitucionais aplicados ao regime jurídico público-administrativo, não há aptidão constitucional permissiva para embasar a legitimidade da cobrança de alíquotas progressivas da contribuição previdenciária a cargo dos servidores públicos, por força de norma infraconstitucional, no caso, a MP nº 805, de 30/10/2017.

b) Vedação de tributo como confisco e capacidade contributiva

Para a majoração da alíquota dos tributos em geral, torna-se necessário observar as imposições contidas na própria Constituição Federal, as denominadas “*limitações constitucionais ao poder de tributar*”, tanto as explícitas, quanto às implícitas, as quais representam verdadeiras barreiras por parte do poder público, em relação ao contribuinte (sujeito passivo).

Entre as limitações, merece relevância o “princípio da proporcionalidade”, em ambas as vertentes, razoabilidade e proibição do excesso (*übermassverbot*). Por derradeiro, como comando de otimização, “*impõe que se busque a melhor maneira de exigir o cumprimento dos deveres tributários, sem acarretar ônus excessivo para os nem lanhar, além do estritamente necessário, valores consagrados na Carta Constitucional*”. (Carrazza, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 28ª edição, página 554)

Neste cenário, diante do caso concreto, restou evidente a ausência de racionalidade da conduta da União, uma vez que optou por penalizar os servidores públicos federais, que já suportam o pagamento de uma excessiva alíquota de imposto de renda, e a qual será majorada para o valor de 27,50 %, a incidir sobre toda a sua remuneração bruta.

Resta-se evidente que a elevada carga tributária sobre a remuneração do servidor público ofende o princípio que veda a tributação confiscatória, insculpido no art. 150, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

O Egrégio STF já definiu que a configuração do parâmetro do que vem a ser confisco do tributo deve ser analisada sobre o total da carga tributária imposta ao contribuinte, considerando o ente político singular, no caso, a União.

.....

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. (ADI nº 2010 MS / DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12/04/2002).

Em vista da querela, observo que a progressividade da contribuição previdenciária não está dentro do padrão da razoabilidade e da proporcionalidade almejadas pela prudência, uma vez que o servidor público federal se sujeitará, somente a título de Imposto de Renda, à alíquota de 27,50%, mais a Contribuição Previdenciária de 14%, ambas as rubricas a incidir sobre o total da sua remuneração, sem qualquer abate teto do regime geral, **em suma: 41,50% de toda a sua remuneração!**

Muito se tem divulgado sobre a remuneração bruta do servidor público, em diversas propagandas do governo, mas se esquecem de informar também o grande valor que, o próprio governo, retira através de tributos que incidem com regras próprias, **haja vista que a remuneração líquida é a que, de fato, está disponível na conta do servidor público, para que ele possa honrar as suas despesas elementares.**

No mais, mesmo que de forma reflexa, como fundamento da lide, é certo que a tributação da renda não pode estar desvinculada da efetiva e real dedução das despesas básicas. Sabe-se que, há muito, a tabela de dedução das despesas do imposto de renda está deveras desatualizada, e com várias limitações impostas quanto às reais deduções, não havendo um correspondente isonômico republicano entre o que se tributa e o que se deduz. Ao revés, se tributa o real e se deduz um imaginário, que está aquém das despesas reais da renda do contribuinte.

Em suma, com tais majorações, só em relação a estes tributos em prol da União como sujeito ativo, haverá uma tributação de 41,50% (quarenta e um e meio por cento) no total dos rendimentos dos substituídos da autora, fora a sujeição aos demais tributos da União e de

outros entes políticos. Assim, com observância nestas evidências, não há como não firmar pela ocorrência do confisco tributário. Em casos análogos, o Egrégio STF concluiu de forma similar:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO IMPROVIDO. I – O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento desta Suprema Corte que, no julgamento da ADI 2.010-MC, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, nos termos do art. 150, IV, da Constituição. Precedentes. II – Agravo regimental improvido. (AI 676442 AgR / PR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJE 16/12/2010).

Concluo, ademais, que a norma de finalidade fiscal não encontra correlação com a norma de repartição do encargo, uma vez que o Governo Federal, concomitantemente, editou Medida Provisória nº 795/2017, com texto-base aprovado no dia 29/11/2017, concedendo isenções fiscais a petrolíferas estrangeiras, parcelando dívidas milionárias de 2012 a 2014, e deixando de cobrar multas elevadíssimas, o que configura renúncia fiscal estimada, em média, no valor de R\$ 1.000.000.000,00 (um trilhão de reais), nos próximos 25 anos, e com vigência a partir de janeiro de 2018, conforme amplamente vem sendo divulgado.

Acrescenta-se à narrativa acima que o próprio Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional várias outras Medidas Provisórias e projetos de lei de sua autoria, os quais isentam multas ambientais, estabeleceram benefícios fiscais para determinados setores da economia, e também, recentemente, criou mais um REFIS, com perdão de boa parte das obrigações tributárias de contribuintes inadimplentes e/ou de sonegadores de impostos.

c) Ausência de transparência

Os princípios da moralidade e o da publicidade estão expressamente previstos no art. 37 da Constituição Federal, e, como decorrência, a real, clara e efetiva transparência nas contas públicas.

No caso trazido à cognição, percebo que há fortes indícios de tratamento anti-isonômico concedido pela União, entre seus diversos contribuintes; em especial, diante das distorções entre a concessão de benefícios fiscais às grandes empresas (muitas que devem tributos), e a excessiva carga tributária imposta aos servidores públicos federais, e a ausência de informação quanto ao aporte da União.

Ressalto que a própria Constituição Federal também determinou a necessidade de contribuição do ente político e, o art. 8º, da Lei nº 10.887/04, estabeleceu que a contribuição sobre responsabilidade da União será o dobro da contribuição do servidor da ativa, com aporte em conta específica; sendo a União, e não o servidor público, responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras, uma vez que gerencia estes recursos.

Assim, as condutas de gestão realizadas pela ré, analisadas dentro de uma abordagem macro, aparentemente, ferem o princípio da isonomia material, embora a União alegue (Poder Executivo Federal), de forma *em passant*, que todas as suas atividades de gerenciamento dos recursos públicos foram realizadas, como ilação, para melhorar e alavancar a economia do país, combatendo os privilégios.

Tais fatos, em tese, podem ensejar a ausência de boa-fé da União, ao se valer da própria torpeza ao aumentar a alíquota dos servidores públicos federais, pois, ao mesmo tempo, cria e aumenta um cenário negativo de déficit fiscal, concede isenções e perdões fiscais, não aporta o seu dever legal como contribuinte.

Assim, a ré, pela casuística trazida à baila, deseja penalizar agora o servidor público federal, com mais encargos tributários, a fim de se chegar ao patamar confiscatório de 41,50% de tributo direto, apenas destinado à União (fora os que paga aos demais entes políticos e os diversos tributos indiretos), valendo-se de informações genéricas, e que são questionadas até pelo próprio Congresso Nacional, a exemplo das conclusões corroboradas pela CPI que analisa a Previdência Social.

*Diante da transparência e da lógica da Constituição, **o governo federal não possui qualquer fundamento legal ou constitucional para misturar os orçamentos e incluir as despesas com os servidores públicos inativos e militares como de responsabilidade do orçamento da Seguridade Social.** ... Portanto, não concorrem das despesas e receitas da Seguridade Social os regimes próprios dos servidores e dos militares, muito menos anistiados, sendo esta responsabilidade do Orçamento Fiscal, sendo que as sobras do orçamento executado da Seguridade Social deveriam ter sido, historicamente, poupadas no FRGPS, com vistas a garantir a segurança do sistema mesmo em períodos de crise econômica.*

Já o Tribunal de Contas da União revela que há inconsistências graves das informações do Poder Executivo:

*Foi com base nesta omissão, que os servidores públicos já sofreram todos os ajustes necessários por meio das Emendas Constitucionais n°20, n°41 e n°47. Em função destes ajustes, mesmo com a omissão do Estado Brasileiro em não reconhecer os déficits que ele mesmo criou, **o RPPSU está em tendência de equilíbrio, com uma necessidade de financiamento por parte da sociedade cada vez menor.***

Diante de todas estas constatações acima, não só para os autores, não apenas para esta magistrada federal, mas como para toda a sociedade em geral, é lúdimo de dúvidas a AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA do atual Governo Federal, quanto a todos estes dados relacionados à querela:

- 1) quais as rubricas que o compõe o alegado déficit da previdência?

2) diante da conjuntura atual, por que foram instituídos os recentes benefícios fiscais pelo Governo Federal, e por que se elegeu o aumento das alíquotas dos servidores públicos federais, para cobrir o alegado déficit?

3) a União tem aportado corretamente o valor da sua parcela de contribuição social, nos termos das determinações do art. 8º, da Lei nº 10.887/04? Caso não, quanto não aportou? Estes gestores estão sendo processados civilmente, penalmente e com ações de improbidade administrativa, diante das condutas ilícitas?

Em suma, a ausência de transparência em uma questão deveras sensível, incidindo sobre verba de natureza alimentar, e que reflete sobre toda a estrutura familiar do servidor público e de sua família, abala a dignidade da pessoa humana, e merece a concessão da tutela de urgência por parte do poder judiciário.

Ante o exposto, diante dos fundamentos expostos, **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA** para determinar a **suspensão imediata** da aplicação do art. 4º, incisos I e II da Lei nº 10.887/2004 e no art. 5º, com redação dada pela Medida Provisória nº 805/2017, devendo a ré se abster de cobrar a alíquota de 14% (quatorze por cento), a incidir sobre as remunerações, proventos e pensões dos servidores públicos federais substituídos da autora; até lá, vigem as regras anteriores à referida Medida Provisória.

Intime-se a ré para cumprimento imediato desta decisão e para contestar a ação, devendo trazer aos autos informações detalhadas sobre o déficit atuarial no regime de contribuição previdenciária dos servidores públicos federais.

Desde já advirto que, em caso de descumprimento desta decisão, será arbitrada multa diária, bem como determinarei o envio das principais peças deste processo ao Ministério Público Federal, para o manejo da ação penal por crime de desobediência/prevaricação, e a ação de improbidade administrativa.

Brasília, 13 de dezembro de 2017

Diana Wanderlei

Juíza Federal Substituta – 5ª Vara SJ/DF

