

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
GILMAR MENDES

Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 6254, 6258 e 6271

**MEMORIAIS PELO SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER
JUDICIÁRIO DE MINAS GERAIS – SITRAEMG E PELA ASSOCIAÇÃO
DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL - ASSEJUS**

1. DOS FATOS

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, dentre eles: (i) as alíquotas progressivas de contribuição previdenciária e a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária (art. 1º da EC nº 103/2019, na parte em que altera a redação dos arts. 40, § 22, X; 149, §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C; e 195, II, da CF/1988; art. 9º, § 8º; art. 11, §§ 1º, 2º e 4º, da EC nº 103/2019); (ii) da revogação de regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 (art. 35, III e IV, da EC nº 103/2019); (iii) da regra de transição prevista no art. 4º da EC nº 103/2019; (iv) do art. 25, § 3º, da EC nº 103/2019, que considera nula a aposentadoria concedida no regime próprio de previdência social com contagem recíproca de tempo de serviço prestado no regime geral sem a respectiva contribuição ou correspondente indenização do segurado; e (v) do art. 26, § 5º, da EC nº 103/2019, que prevê critério mais favorável de cálculo da aposentadoria apenas para as mulheres do regime geral, concedendo-lhes o direito de acrescer 2% (dois por cento) a cada ano aos proventos, o que se verificaria a partir de 15 (quinze) anos de contribuição.

Paralelamente a isso, associações e sindicatos ajuizaram diversas ações por todo o país para determinar que a União não implemente a progressividade das alíquotas, bem como não institua a contribuição previdenciária extraordinária e a ampliação da base contributiva. **Nas 5 (cinco) regiões de abrangência dos Tribunais Federais, obteve-se êxitos na concessão da tutela provisória de urgência, diante do caráter confiscatório da contribuição previdenciária, visto que o efeito acumulativo das tributações afeta,**

substancialmente e de maneira desarrazoada, o patrimônio e/ou os rendimentos dos contribuintes (ADI 2.010-2/DF, Relator Ministro Celso de Mello).

Em 23/10/2024, houve devolução dos autos para julgamento por Vossa Excelência, de modo que o ilustre Plenário desta Suprema Corte se reunirá novamente para julgar de forma conjunta as Ações Diretas de Inconstitucionalidade que versam sobre a EC nº 103/2019.

Em resumo, na divergência instaurada pelo ministro Edson Fachin, em sessão virtual do dia 08/12/2023, acompanhado pela ministra Rosa Weber, 5 (cinco) aspectos foram considerados inconstitucionais: (1) alíquotas progressivas; (2) possibilidade de o Estado majorar as alíquotas para servidores aposentados que recebem acima do salário-mínimo; (3) contribuição extraordinária; (4) conferir interpretação conforme para não anular as aposentadorias pelo RPPS com contagem recíproca do RGPS; e (5) interpretação conforme para estender às mulheres servidoras a mesma forma de contagem dos benefícios das trabalhadoras do regime geral.

Em relação à possibilidade de contribuição previdenciária acima do salário-mínimo para aposentados e pensionistas, apenas os ministros Luís Roberto Barroso, Cristiano Zanin, Nunes Marques e Luiz Fux são contrários à manutenção do dispositivo, de modo que há maioria formada para a inconstitucionalidade.

Quanto à contribuição extraordinária de servidores ativos, inativos e pensionistas, seis ministros acompanharam a divergência para declarar inconstitucional tal dispositivo.

Sobre o tratamento diferenciado entre as mulheres do RGPS e RPPS, também se formou maioria a fim de acompanhar a divergência inaugurada pelo ministro Edson Fachin, no sentido de estabelecer interpretação conforme a constituição para estender ao RPPS a mesma forma de cálculo do RGPS, ou seja, 2% ao ano por contribuição que supere os 15 (quinze) anos de contribuição.

Por fim, no tocante às alíquotas progressivas, o ministro Barroso, então Relator, compreendeu pela sua constitucionalidade, ao passo que o ministro Edson Fachin inaugurou divergência no sentido de declarar inconstitucional o sistema imposto pela EC

103/2019. A posição divergente foi acompanhada pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, bem como pelos ministros Dias Toffoli e André Mendonça.

É de se trazer à baila, portanto, os fundamentos de mérito que reforçam a flagrante inconstitucionalidade da EC 103/2019, sobretudo no que diz respeito às alíquotas progressivas.

2. DO MÉRITO. CONTRIBUIÇÃO DO *AMICUS CURIAE*

Como se sabe, no ordenamento jurídico brasileiro, tais alterações são frequentemente organizadas por meio de Emendas Constitucionais, que exigem quórum de aprovação e rito/tramitação específicos, haja vista a importância das mudanças que instituem.

Contudo, **tal capacidade revisional não é ampla e irrestrita, devendo o poder reformador respeitar algumas diretrizes estabelecidas pelo poder constituinte originário**¹. As emendas constitucionais, portanto, não podem versar sobre todos os tipos de matéria, devendo se atentar sobre a impossibilidade de alteração do que a doutrina e jurisprudência pátrias reconhecem como “cláusulas pétreas”. A Constituição Federal determina, em seu artigo 60, § 4º, os referidos limites materiais do poder reformador.

Merece atenção para o caso em tela o inciso IV do §4º do artigo supracitado. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do histórico julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510/DF², definiu que a abrangência do termo **direitos e garantias**

¹ Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco: “O poder constituinte de reforma, assim, não é inicial, nem incondicionado nem ilimitado. É um poder que não se confunde com o poder originário, estando subordinado a ele. Justamente a distinção entre os poderes constituinte originário e derivado justifica, conforme o magistério de Gilmar Ferreira Mendes, o estabelecimento de restrições a este.” (BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional, 10ª edição revisada e atualizada (Série IDP)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, página 118.

²III - A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À VIDA E OS DIREITOS INFRACONSTITUCIONAIS DO EMBRIÃO PRÉ-IMPLANTO. [...] E quando se reporta a “direitos da pessoa humana” e até dos “direitos e garantias individuais” **como cláusula pétrea está falando de direitos e garantias do indivíduo-pessoa, que se faz destinatário dos direitos fundamentais “à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, entre outros direitos e garantias igualmente distinguidos com o timbre da fundamentalidade** (como direito à saúde e ao planejamento familiar). [...]

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510, relatoria Ministro Ayres Britto, julgado em 29/05/2008, publicado no DJe em 20/06/2008 – Grifo nosso)

OAB-DF 1763-10

individuais deverá ser sempre interpretada em sentido amplo, de forma notadamente abrangente.

É possível perceber, portanto, a partir da leitura da jurisprudência colacionada, assim como dos dispositivos normativos transcritos anteriormente, que **jamais poderia o poder reformador derivado deliberar sobre proposta de Emenda à Constituição tendente a abolir direitos e garantias individuais**, tal como fez no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Nesse sentido, ao estabelecer as alíquotas progressivas da contribuição previdenciária (vide artigos 1º e 11, §1º, incisos V a VIII da Emenda Constitucional em debate), é possível perceber percentual que compromete entre 14 e 22% da renda dos indivíduos afetados. Tal comprometimento é ainda mais grave quando se consideram as alíquotas de imposto de renda, registrando-se percentual que alcança entre 40 e 50% da renda de servidores e servidoras

A partir deste cenário, o poder constituinte derivado reformador violou diversas garantias constitucionais estabelecidas pelo Constituinte originário, em especial aquelas contidas nos artigos 5º, incisos XXII³ (direito à propriedade), XXXVI⁴ (direito adquirido) e LIV⁵ (privação dos bens sem o devido processo legal); os direitos sociais à saúde, trabalho e à **previdência social**, insculpidos no *caput* do art. 6º⁶; bem assim o direito social à aposentadoria do(a) trabalhador(a), assentado no art. 7º, inciso XXIV⁷, e estendido ao(à)

³Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade;

⁴XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁵LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

⁶Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁷Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIV - aposentadoria;

servidor(a) público(a) por intermédio do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, instituído no art. 40, *caput*, todos da CRFB⁸.

A jurisprudência da Suprema Corte, inclusive, há muitos anos já se pavimentou neste mesmo sentido. Para tanto, confira-se a transcrição da seguinte ementa de julgamento, de relatoria do ilustre ministro Ayres Britto:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA.

(...)

3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.

4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”. (...)

⁸Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2356 –MC, relatoria para o acórdão
Ministro Ayres Britto, julgado em 25/11/2010, publicado no DJe em 19/05/2011)

Neste contexto, é necessário reforçar o argumento de que os limites impostos pelo artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal também deverão ser instituídos aos direitos e garantias fundamentais inseridos no ordenamento jurídico por meio de emendas constitucionais nº 20/1998, 41/2006 e 47/2005, que não previam a alíquota progressiva ora impugnada. Quanto ao ponto, destaca-se a contribuição literária de Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

“[...] considerando que a abertura material do catálogo constitucional de direitos (art. 5º, §2º, da CF) corresponde ela própria a uma decisão fundamental do constituinte (além de igualmente protegida contra uma supressão por ação do poder reformador), a inclusão de direitos originalmente não previstos não poderia resultar, salvo melhor juízo, em proteção diminuída.⁹

Outrossim, é preciso se ter em mente que a “Reforma da Previdência” importa excessiva onerosidade aos servidores públicos, de modo que se torna necessária a discussão acerca do princípio da proporcionalidade. Implicitamente previsto na CRFB, tal arcabouço principiológico determina uma **série de limites à atuação e discricionariedade do Poder Público, que deverá se abster de realizar atos ou editar normas de cunho desarrazoado, desproporcional ou em caráter de extrema desvantagem aos afetados.**

Nesse sentido, convém asseverar que a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige o adequado cumprimento do princípio da proporcionalidade também no contexto de edição das normas por parte poder constituinte derivado, **e é exatamente a ausência de proporcionalidade que se discute quando da edição da EC 103/2019.** Este é o entendimento cediço da Suprema Corte, conforme se observa do julgamento, em setembro do ano de 2008, das ADIs 173 e 394, de relatoria do ilustre ministro Joaquim Barbosa. Veja-se, a partir da transcrição do tópico número 3 da ementa de julgamento:

⁹MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. SARLET. Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional – 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, página 151.

OAB-DF 1763-10

(...) 3. Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), **a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários)** e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. **É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária.** Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.

(Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 173 e 394, relatoria Min. Joaquim Barbosa, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/2008, publicado no DJe em 19/03/2009)

Tais limites são perfeitamente verificáveis no contexto da EC 103/2019, haja vista os onerosos efeitos a serem suportados por uma série de servidores públicos, especialmente aqueles que serão atingidos por alíquota que varia entre 14% e 22%, **restando notório o verdadeiro confisco imposto pela autoridade pública.** E mais, diante da ausência de qualquer tipo de mecanismo de equilíbrio, é inegável o fato de que poderiam ter sido instituídas medidas menos gravosas nestes cenários específicos, o que sequer foi possibilitado pela norma em voga.

E, como é de saber notório, a chamada “Reforma da Previdência” foi rapidamente proposta, votada e aprovada, sem que houvesse a devida discussão por parte de todos os atores político-jurídicos envolvidos. Os descompassos em tela são apenas alguns entre vários dos exemplos em que a “pressa legislativa” acabou por afetar, de forma negativa, onerosa e desarrazoada, a situação de milhares de segurados(as).

É de se constatar, além disso, que a EC 103/2019 impacta direta e agressivamente no direito constitucional da postulante a partir das seguintes premissas:

a) Art. 40, X do § 22, CF/88

Institui contribuição extraordinária e alíquota extraordinária progressiva, violando-se a limitação do poder de tributar no que concerne à ampliação do confisco, bem como a isonomia frente ao RGPS que foi equiparado ao RPPS.

b) Art. 149, § 1º-A, CF/88

No que tange a **hipótese possível a adoção de alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição**, quando da ocorrência de déficit atuarial, em que a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

Além disso, vale destacar a inconstitucionalidade da progressão em contribuições previdenciárias, instituto tipicamente verificado em impostos.

c) Art.149, § 1º-B, CF/88

No que concerne a inconstitucionalidade da criação de alíquotas extraordinárias, um verdadeiro “estelionato previdenciário”, ferindo a segurança jurídica, a vedação ao confisco, o direito à propriedade, a pessoalidade da tributação, a isonomia e o equilíbrio atuarial individual.

d) Art.149, § 1º-C, CF/88

No que concerne à Inconstitucionalidade ou interpretação conforme a Constituição pela falta de transparência e razoabilidade das medidas concomitantes com a alíquota extraordinária.

e) Art.195, II, CF/88

Trata sobre o financiamento da seguridade social, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e

das contribuições sociais do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, **sendo também hipótese possível a adoção de alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição**, violando o parâmetro constitucional do art. 60, § 4 art. 150, IV e do art. 37, XV.

f) Art. 9, § 8º, EC 103/2019

Também institui hipótese possível de adoção de contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal, violando o parâmetro constitucional do art. 60, § 4 art. 150, IV e do art. 37, XV.

g) Art. 11, § 1º, IV, V, VI, VII, VIII, e §§ 2º e 4º, EC 103/2019

Institui alíquotas progressivas e estipula a consideração da totalidade dos benefícios para definição das alíquotas (§ 4º), violando os parâmetros constitucionais do art. 60, § 4º, IV art. 150, IV e do art. 37, XV, bem como os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, segurança jurídica e proteção da confiança.

h) Art. 4º, EC 103/2019

No que tange às Regras de transição quanto à aposentadoria voluntária do servidor, ferindo o parâmetro constitucional do art. 60, § 4º, IV, bem como para obrigar que a alíquota incida sobre o valor individualizado de cada remuneração ou provento de aposentadoria ou pensão sem o somatório sob pena de se efetivar violação ao princípio da capacidade contributiva, razoabilidade e não confisco, retirando a expressão “totalidade”.

i) Art. 35, III e IV, EC 103/2019

Revoga regras de transição da EC 41/2003 e da EC 47/200, também violando o parâmetro constitucional dos art. 60, § 4º, IV.

j) Art. 25, EC 103/2019

Anula as aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo violando o ato jurídico perfeito, devendo dar interpretação conforme a Constituição à luz do princípio *tempus regit actum*, assegurando as conversões e contagens no tempo da incorporação do direito ao patrimônio de cada servidor.

k) art. 26, EC 103/2019

Exclui as Mulheres filiadas do RPPS do direito ao acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no caput do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição violando o parâmetro constitucional do art. 5º, caput. c/c com art. 60, § 4º, IV, bem como o princípio da isonomia.

Vale ressaltar, por fim, a urgente necessidade de julgamento da matéria, bem como que eventual decisão desfavorável desta Corte Constitucional, além de perpetuar todas as situações inconstitucionais mencionadas, poderá violar a segurança jurídica relativa aos indivíduos que conseguiram pronunciamento favorável no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, ocasião em que foram devidamente reconhecidas as características confiscatórias, onerosas e desarrazoadas da contribuição previdenciária instituída pela EC nº 103/2019 (vide ADI nº 2.010-2/DF, Relator Ministro Celso de Mello).

É o que se rememora.

Brasília/DF, 20 de fevereiro de 2026.

CEZAR BRITTO
OAB/DF 32.147

LARISSA AWWAD
OAB/DF 29.595

JOÃO MARCELO
ARANTES
OAB/DF 71.811