



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Agravo de Instrumento J Processo nº 2236292-68.2020.8.26.0000

Relator(a): **MARREY UINT**

Órgão Julgador: **3ª Câmara de Direito Público**

Agravante(s): ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – ADUNICAMP

Agravado(s): FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cuida-se de agravo de instrumento manejado pela Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Campinas - ADUNICAMP tirado contra decisão de fls. 166/167 dos autos de origem, prolatada pelo Juiz Evandro Carlos de Oliveira que indeferiu a liminar para suspender os efeitos dos artigos 30 e 31 da Lei Complementar nº 1.354/2020 e do Decreto Estadual nº 65.021/2020 para que a Agravada se abstenha de implementar o aumento e a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a ampliação da base contributiva aos inativos e pensionistas filiados à entidade autora.

Alega que com a aplicação das alíquotas progressivas os aposentados e pensionistas verão seus vencimentos diminuir expressivamente, sem a efetiva comprovação de que seus benefícios são a causa do déficit previdenciário.

Requer a antecipação da tutela a fim de suspender os efeitos dos artigos 30 e 31 da LC 1.354 e os efeitos do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Estadual 65.021/20, para os servidores, aposentados e pensionistas ora substituídos, determinando que o Réu suspenda a implementação do aumento e da progressividade das alíquotas previdenciárias, assim como se abstenha de implementar a cobrança da ampliação da base contributiva aos aposentados e pensionistas.

Distribuídos os autos à 5ª Câmara de Direito Público, o recurso não foi conhecido, com determinação de remessa a este Relator.

É o relatório.

Na forma disposta no artigo 300, *caput*, do CPC, será concedida a tutela de urgência se constatada a presença de elementos que evidenciem a probabilidade de o direito alegado vir a ser reconhecido na sentença final, e estiver presente "o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".

Neste caso, pretende o Requerente, conforme exposto na petição inicial da ação, a concessão da tutela de urgência para "suspender, **IMEDIATAMENTE E URGENTEMENTE**, os efeitos dos artigos 30 e 31 da LC 1.354 e os efeitos do Decreto Estadual 65.021/20, para os servidores, aposentados e pensionistas ora substituídos, determinando que o Réu suspenda a implementação do aumento e da progressividade das alíquotas previdenciárias, assim como se abstenha de implementar a cobrança da ampliação da base contributiva aos aposentados e pensionistas" (fls. 23 a.o.).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Juízo "a quo" indeferiu o pedido (fls. 166/167 dos autos de origem) com a seguinte fundamentação:

"O ato administrativo em questão goza da presunção de legitimidade e veracidade, que decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37 CF), elemento informativo de toda a atuação governamental.

A conseqüência dessa presunção - ensina HELY LOPES MEIRELLES - "é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de argüição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia" (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 32ª edição, pág. 138). No mesmo sentido: DIÓGENES GASPARINI (Direito Administrativo, Saraiva, 11ª edição, pág. 74) e MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo, Atlas, 19ª edição, pág. 208).

Ademais, para a concessão de medidas liminares é necessária a comprovação do fundado receio de dano jurídico (periculum in mora) e do interesse processual na segurança da situação de fato que deverá incidir a prestação jurisdicional definitiva (fumus boni iuris).

Como ensina Humberto Theodoro Junior "a medida está subordinada, como qualquer outra providência cautelar, aos pressupostos gerais da tutela cautelar, que genericamente se vêem no artigo 798, isto é, fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação" (Processo Cautelar, página 268, ed. Leud).

Nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016/09: "Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza".

Não bastasse, o E. STF já suspendeu decisões concessivas da tutela de urgência sobre tema idêntico.

Assim, considerando a vedação legal à concessão de liminar em relação à extensão de vantagens ou pagamentos de qualquer natureza e a inexistência de perigo na demora, fica a mesma indeferida."

No caso em tela, entendo estarem presentes os requisitos necessários para a concessão da medida pretendida,



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sendo possível o deferimento de tutela contra a Fazenda Pública, pois não importará em liberação de recursos inexistentes, e não implicará em concessão de novo benefício, mas apenas impedirá a supressão nos ganhos dos aposentados e pensionistas.

A Lei Complementar do Estado de São Paulo 1.354/2020 alterou as regras estaduais sobre o Regime Próprio de Previdência Social, aumentando as alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores.

No que se refere às contribuições ordinárias, o artigo 30, da aludida norma legal prevê que as alíquotas poderão ser progressivas, de acordo com a base de contribuição:

Artigo 30 - O "caput" do artigo 8º da [Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007](#), passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos § 7º e § 8º, na seguinte conformidade:

"Artigo 8º - A contribuição social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado de São Paulo, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, das Universidades, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, para a manutenção do Regime Próprio de Previdência Social, será:

I - 11% (onze por cento) até 1 (um) salário mínimo, enquanto a do Estado será de 22% (vinte e dois por cento), ambas incidindo sobre a totalidade da base de contribuição;

II - 12% (doze por cento) de 1 (um) salário mínimo até R\$ 3.000,00 (três mil reais), enquanto a do Estado será de 24% (vinte e quatro por cento), ambas incidindo sobre a totalidade da base de contribuição;

III - 14% (quatorze por cento) de R\$ 3.000,01 (Três mil reais e um centavo) até o teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, enquanto a do Estado será de 28% (vinte e oito por cento), ambas incidindo sobre a totalidade da base de contribuição;

IV - 16% (dezesesseis por cento) acima do teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, enquanto a do Estado será de 32% (trinta e dois por cento), ambas incidindo sobre a totalidade da base de contribuição.

Tal determinação, a meu sentir, viola o artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal (princípio da vedação ao



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

confisco), e artigo 163, IV, da Constituição do Estado de São Paulo (utilizar tributo com efeito de confisco), e ignora decisão já proferida pela Suprema Corte a respeito do tema¹ (ADI 2010 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999)

A majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos ativos e dos inativos de forma escalonada, que impacta em uma alíquota efetiva de até 16,00% (dezesseis por cento), a depender do valor dos vencimentos ou proventos, 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 43% (quarenta e três por cento).

Assim, o caráter confiscatório de determinado

¹ ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS - ESCALA DE PROGRESSIVIDADE DOS ADICIONAIS TEMPORÁRIOS (ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO QUE VEDA A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA (CF, ART. 150, IV) E DE DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL INERENTE À CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE.

(...)

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 1.075-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto).

- 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**



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, não se podendo considerar razoável uma tributação que alcança quase a metade dos vencimentos ou proventos dos servidores e pensionistas.

Ressalte-se que a imposição de alíquotas progressivas também determina a redução da remuneração de inúmeros servidores em termos proporcionais com outros, violando, assim, a regra de isonomia. Com isso, em termos absolutos, ocorre redução nominal e proporcional das remunerações, o que afronta o princípio da irredutibilidade salarial (art. 37, XV, da CF, e art. 115, XVII, da Constituição do Estado de São Paulo).

Aliás, o STF ao apreciar em conjunto as ADIs 2238, 2324, 22546, 2241, 2250 e a ADPF 24, sinalizou que a irredutibilidade salarial não pode ser feita de forma oblíqua para atender à redução de gastos e também que não é possível elevar tributos de maneira desproporcional para eliminar déficit financeiro.

Por outra banda, o art. 40, da Constituição Federal, em seu *caput*, é claro ao expor que aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, devendo ser gerido com critérios que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que a relação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entre receitas e despesas assegure a manutenção e a solvabilidade do sistema, nos seguintes termos:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Note-se que o texto constitucional determina que devem ser observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e nesse sentido parece claro que o processo de elaboração das leis que majorem a contribuição previdenciária deve ser acompanhado de estudos e debates que demonstrem a adequação do aumento das alíquotas.

E, interpretando a Constituição, o STF tem referendado a exigência do artigo 40, como se vê dos julgamentos da ADI 790-4/DF., (Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 26/2/1993, DJ23.04.1993, p. 6918) e da Suspensão de Liminar nº 684-MC (Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 03/03/2013, DJe-064, divulg. 08/04/2013, public. 09/04/2013).

A análise do estudo técnico de viabilidade administrativa, financeira e atuarial é disciplinada pela norma administrativa constante do artigo 5º, da Portaria MPS nº 464/2018 que regula a aprovação de regime previdenciário a ser instituído.

A reforma previdenciária federal continuou exigindo o estudo atuarial ao estabelecer no §1º, do artigo 2º da Portaria nº 1348, de 13 de dezembro de 2019, do Ministério da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, que: *“As alíquotas deverão estar embasadas em avaliação atuarial que demonstre que a sua aplicação contribuirá para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019”*.

Porém, no caso da reforma previdenciária no âmbito estadual, as justificativas apresentadas no Projeto de Lei Complementar (PLC) 80/2019, (que se transformou na Lei Complementar nº 1.354/2020) que trata detalhes da reforma da previdência dos servidores públicos estaduais não apresenta o aludido estudo atuarial.

A ausência dos cálculos atuariais também viola o disposto no artigo 126 da Constituição Paulista, porquanto impossibilita saber se presentes o equilíbrio financeiro e atuarial, demonstrando, por exemplo, se o Estado cumpre com a sua parte das contribuições, uma vez se não o fizer haverá o déficit orçamentário, mas não autorizará aumento ou progressividade de alíquota para cobrir “rombo” de contribuinte inadimplente.

Também chama a atenção que em matéria de tamanha importância não tenham ocorrido Audiências Públicas para discussão democrática do projeto da reforma, como se acontecer com outras questões de relevância.

Pode-se concluir que, de fato, a elevação das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores não pode ocorrer com fundamento em genérica motivação de déficit



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

previdenciário, na medida em que a falta de dados técnicos específicos impossibilita sobremaneira constatar se a proposição preserva ou não o equilíbrio financeiro e atuarial, além de não permitir a verificação de equivalência entre a contribuição sugerida e o correspondente benefício.

Acresce dizer, também, que não foi observada a isonomia, uma vez que se “instituiu tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, fazendo distinção em razão de ocupação profissional ou função” o que é vedado pelo artigo 163, II, da Constituição Paulista.

Além disso, a possibilidade de elevação da base de cálculo da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, determinada pelo art. 31, da LCE nº 1.354/20² se traduz, mais uma vez, em quebra de isonomia, na medida em que os inativos do Regime Geral de Previdência Social não são obrigados a continuar contribuindo para o sistema se não voltarem a exercer atividade abrangida por este regime, independentemente do valor de seu benefício.

Desta forma, por entender, em sede de

² Artigo 31 - O artigo 9º da Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 9º - Os aposentados e os pensionistas do Estado de São Paulo, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, das Universidades, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, contribuirão conforme o disposto no artigo 8º desta lei complementar, sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

cognição sumária, que estão presentes os requisitos legais e necessários, DEFIRO a liminar pleiteada para suspender os efeitos dos artigos 30 e 31, da Lei Complementar nº 1.354/20 para os associados das entidades Agravantes, determinando que o Agravado se abstenha de implementar o aumento e a progressividade da alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a ampliação da base contributiva aos inativos e pensionistas.

Intime-se o Agravado para a apresentação de contraminuta.

Em seguida tornem conclusos.

São Paulo, 29 de janeiro de 2021.

MARREY UINT
Relator