

Francisco Braga

*Direito*  
**PREVIDENCIÁRIO  
PÚBLICO**

**grifado**

INCLUI

- Grifos ao longo do texto que facilitam a revisão e a fixação do conteúdo
- Quadros de ATENÇÃO
- Jurisprudência atualizada
- Antes e depois da EC 103/2019

2ª edição revista e atualizada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A contribuição previdenciária é um **tributo** pago com o objetivo de ajudar no custeio do regime de previdência.

Conforme vimos, o regime próprio de previdência tem como características básicas a contributividade e a solidariedade. E, por conta da solidariedade (dentre outros fundamentos), o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 3105 e 3128, considerou constitucional a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos e dos pensionistas (cobrança essa que, assim como a característica da solidariedade do RPPS, foi introduzida na CF/88 pela EC 41/03).

A partir de agora, veremos a disciplina constitucional da contribuição previdenciária no RPPS.

### 1. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA ANTES DA EC 103/2019

#### 1.1. Contribuição previdenciária dos servidores ativos

Antes da EC 103/2019, o texto constitucional não trazia uma disciplina muito extensa sobre a contribuição previdenciária paga pelos servidores em atividade. A CF/88 se limitava a prever que os segurados ativos do RPPS de todas as esferas federativas deveriam pagar contribuição previdenciária (art. 40, *caput*, CF/88) e que a alíquota da contribuição cobrada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios não poderia ser inferior à cobrada pela União (art. 149, § 1º, CF/88).

Veja:

**“Art. 40, CF/88.** 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.” **(Redação dada pela EC 41/03)**

**“Art. 149, § 1º, CF/88.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja **alíquota não será inferior** à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.” **(Redação dada pela EC 41/03)**

Em relação ao que temos na jurisprudência, é necessário registrar que, segundo o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema de Repercussão Geral nº 163** (RE 593068), a contribuição previdenciária (seja ela paga por ativos, inativos ou pensionistas) apenas pode incidir sobre parcelas da remuneração que sejam incorporáveis aos proventos de aposentadoria e pensão. Esse entendimento, inclusive, é uma decorrência do caráter contributivo do sistema (que estudamos anteriormente), já que, se o regime é contributivo (exigindo, portanto, o efetivo pagamento de contribuições para que o segurado receba benefícios), não se pode admitir que a contribuição seja calculada sobre parcelas que não podem ser revertidas em favor do segurado.

É por isso que, por exemplo, não pode incidir contribuição previdenciária sobre o terço de férias recebido pelo servidor público, já que essa parcela não se incorpora aos proventos de aposentadoria, tendo em vista que (obviamente) aposentado não tira férias.

Confira a ementa do julgado:

**“(…) Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria.** 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o **caráter contributivo**; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que **somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”.** Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, a dimensão

contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: **“Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’ (...)**

**(RE 593068, Tema de Repercussão Geral nº 163, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 11/10/2018, Pleno)**

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu que a contribuição previdenciária (assim como o imposto de renda) devida pelos servidores públicos apenas incide sobre o valor da remuneração que é obtido **após a aplicação do teto remuneratório constitucional** (que tem previsão no art. 37, XI, da CF/88).

Esse entendimento tem especial relevância para os servidores que recebem remunerações mais elevadas, especialmente, para aqueles que, ao longo da vida funcional, incorporaram diversas parcelas remuneratórias e, por conta disso, passaram a ter remuneração superior ao teto constitucional, sofrendo mensalmente um abatimento na sua remuneração para que ela não ultrapasse o limite permitido pela Constituição Federal (esse abatimento é popularmente conhecido como “abate-teto”).

Segundo o STF, portanto, quando o servidor público tem remuneração total superior ao teto constitucional, a contribuição previdenciária (assim como o imposto de renda) por ele devida somente pode incidir sobre o valor da remuneração obtido após a aplicação do limite remuneratório da Constituição Federal, não sendo possível essa incidência ocorrer sobre o montante remuneratório global do servidor. Em outras palavras: os valores remuneratórios que excedem o teto constitucional não podem ser considerados para fins de cálculo da contribuição previdenciária (ou do imposto de renda) devida pelos servidores públicos.

Esse entendimento foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema de Repercussão Geral nº 639** (RE 675978, Pleno, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, j. 15/04/2015), no qual foi fixada a tese segundo a qual, *“subtraído o montante que exceder o teto e o subteto previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição, tem-se o valor para base de cálculo para a incidência do imposto de renda e da contribuição previdenciária”*.

## 1.2. Contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas

Conforme vimos anteriormente, a EC 41/03 introduziu a previsão de pagamento de contribuição previdenciária por inativos e pensionistas. Há, no entanto, alguns detalhes que merecem atenção.

Primeiramente, é importante registrar que a contribuição paga por aposentados e pensionistas, prevista no art. 40, § 18, da CF/88, não incide sobre o valor total do benefício recebido, mas apenas sobre a sua parcela que ultrapassa o “teto do RGPS”, isto é, o limite máximo dos benefícios pagos pelo INSS. Logo, se o valor do benefício for inferior a esse teto, o aposentado ou pensionista não pagará contribuição previdenciária alguma.

Veja o teor do dispositivo mencionado:

**“Art. 40, § 18, CF/88.** Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.” **(Incluído pela EC 41/03)**

Além disso, posteriormente (por força da EC 47/05), foi introduzida na CF/88, em favor dos aposentados e pensionistas, uma **imunidade parcial à incidência da contribuição previdenciária**.

Essa imunidade foi prevista no § 21 do art. 40 da CF/88. Segundo esse dispositivo, quando, na forma da lei, o aposentado ou pensionista for **portador de doença incapacitante**, a contribuição previdenciária por ele devida será calculada apenas sobre a parcela do seu benefício que **ultrapassar o dobro do “teto do RGPS”**.

Veja:

**“Art. 40, § 21, CF/88.** A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” **(Incluído pela EC 47/05)**

Perceba que esse dispositivo estabelece que essa imunidade (parcial) deverá ser gozada “na forma da lei”, o que deixa claro se tratar de uma **norma constitucional de eficácia limitada**, que é aquela que depende de regulamentação infraconstitucional para ser aplicada no caso concreto.

Isso, inclusive, foi afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema de Repercussão Geral nº 317** (RE 630137, j. 01/03/2021). No julgamento desse caso, que ocorreu quando a EC 103/2019 já se encontrava em vigor, a Corte fixou a tese segundo a qual “o art. 40, § 21, da Constituição Federal, enquanto esteve em vigor, **era norma de eficácia limitada** e seus efeitos estavam condicionados à edição de lei complementar federal ou lei regulamentar específica dos entes federados no âmbito dos respectivos regimes próprios de previdência social”.

Como consequência desse entendimento, os aposentados e pensionistas dos regimes próprios de previdência dos diversos entes federados, ainda que fossem portadores de doença incapacitante, não poderiam exigir a aplicação da imunidade em questão sem que houvesse prévia lei que a assegurasse.

Inclusive, o STF, no próprio julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 317, esclareceu que o Poder Judiciário não poderia, ainda que com fundamento no princípio da isonomia, suprir eventual omissão na regulamentação dessa imunidade e determinar, como forma de assegurar a benesse, a aplicação por analogia de leis que tratassem de situações semelhantes (porém, diversas) e previssem uma desoneração tributária. Segundo a Corte, portanto, seria necessário aguardar que o Poder Legislativo tratasse da matéria.

No entanto, quando esse caso (Tema de RG 317) foi julgado, vários aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante vinculados aos regimes próprios de previdência de diferentes entes federados que não haviam regulamentado a imunidade em questão vinham gozando dessa imunidade por força de decisões judiciais. Em relação a esses casos, por razões de segurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal decidiu modular os efeitos da sua decisão, de modo que não seriam devidas as contribuições que deixaram de ser pagas até a data de publicação da ata desse julgamento. A partir desse momento, os entes federados poderiam passar a cobrar novamente a contribuição de forma regular.

Confira a ementa do caso:

“(...) Contribuição previdenciária. Não incidência. Portadores de doenças incapacitantes. **Norma de eficácia limitada**. 1. Repercussão geral reconhecida para determinação do alcance da não incidência prevista no § 21, do art. 40, da Constituição, acrescentado pela EC nº 47/2005. O referido dispositivo previa a não incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensão que não superasse o dobro do limite máximo do regime geral de previdência social, quando o beneficiário, na forma da lei, fosse portador de doença incapacitante. O presente recurso envolve a análise de dois aspectos: (i) a

autoaplicabilidade do dispositivo; e (ii) se o Poder Judiciário, na ausência de lei regulamentar, pode utilizar norma que dispõe sobre situação análoga para disciplinar a matéria. No caso concreto, o Tribunal de origem considerou a norma autoaplicável e determinou a restituição dos valores retidos a partir da publicação da EC nº 47/2005. 2. **Há acórdãos do Plenário desta Corte que consideram o art. 40, § 21, da Constituição Federal norma de eficácia limitada, cujos efeitos estão condicionados à edição de legislação infraconstitucional para regulamentar as doenças incapacitantes aptas a conferir ao servidor o direito à referida não incidência.** Alinho-me a esses precedentes, aplicando-os ao presente caso a fim de conferir efeitos vinculantes à tese jurídica neles firmada. 3. Além disso, a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de ser **inviável a extensão pelo Poder Judiciário de norma de desoneração tributária a título de isonomia.** Dessa forma, **incabível a utilização, por analogia, de leis que regem situação diversa da presente hipótese.** 4. Recurso extraordinário provido. **Modulação dos efeitos do presente acórdão**, a fim de que os servidores e pensionistas que, por decisão judicial, vinham deixando de pagar as contribuições **não as tenham que restituir.** Nesses casos, o acórdão terá **eficácia somente a partir da publicação da ata de julgamento**, momento em que os entes que não tenham editado lei regulamentando o dispositivo poderão voltar a reter as contribuições previdenciárias. 5. Fixação da seguinte tese em sede de repercussão geral: **“O art. 40, § 21, da Constituição Federal, enquanto esteve em vigor, era norma de eficácia limitada e seus efeitos estavam condicionados à edição de lei complementar federal ou lei regulamentar específica dos entes federados no âmbito dos respectivos regimes próprios de previdência social”.**  
**(RE 630137, Tema de Repercussão Geral nº 317, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 01/03/2021, Pleno)**

A esse respeito, o seguinte questionamento pode surgir: **a regra do art. 40, § 21, da CF/88 (que assegura uma imunidade parcial à contribuição previdenciária) é aplicável aos militares?**

Diversas ações judiciais foram propostas por militares (em especial, no âmbito dos Estados), pleiteando a aplicação dessa imunidade a eles, e, em muitos casos, os juízes e os tribunais de segundo grau acolheram o pedido.

Porém, essa não parece ser a solução correta para a questão.

O motivo disso é simples: conforme já vimos, o art. 40 da CF/88 se aplica apenas aos servidores civis, não englobando os militares, e isso já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o que ocorreu no **RE 596701** (Tema de Repercussão Geral nº 160, j. 20/04/2020).

Nesse precedente, o STF deixou claro que somente se aplicam aos militares as regras do art. 40 da CF/88 que a própria CF/88 expressamente estabelecer que se estendem a eles. Caso contrário, os militares não se submetem

às disposições contidas nesse artigo. E a única regra do art. 40 que a CF/88 manda aplicar aos militares é o seu § 9º, segundo o qual, o tempo de contribuição perante todas as esferas federativas deve ser aproveitado para fins de aposentadoria e o tempo de serviço, para fins de disponibilidade. A extensão dessa regra aos militares está prevista no art. 42, § 1º, da CF/88. Veja:

**“Art. 42, § 1º, CF/88.** Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do **art. 40, § 9º**; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.”

**“Art. 40, § 9º, CF/88.** O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.” **(Redação anterior à EC 103/2019)**

Logo, seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema de Repercussão Geral nº 160), **a imunidade parcial à contribuição previdenciária prevista no § 21 do art. 40 da CF/88 não pode ser aplicada aos militares**, pois o texto constitucional não prevê a aplicação desse dispositivo a esses agentes públicos.

Por fim, ainda em relação à cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas, é relevante registrar que a EC 41/03 fez uma diferenciação entre aqueles que já se encontravam no gozo de aposentadoria ou pensão no momento da sua entrada em vigor e os que ainda não se encontravam no gozo do benefício nessa data.

Para os aposentados e pensionistas que já se encontravam no gozo dos seus benefícios no momento da entrada em vigor da EC 41/03 (bem como para os servidores que, nessa data, já haviam completado todos os requisitos para a aposentadoria), as regras trazidas por essa emenda impuseram tratamento distinto e mais gravoso, pois estabeleceram que, em relação a eles, a contribuição previdenciária incidiria sobre base de cálculo sensivelmente maior.

Além disso, entre os próprios aposentados e pensionistas que já se encontravam em gozo de benefício no momento da entrada em vigor da EC 41/03 também houve diferenciação estabelecida pela Emenda. Essa diferenciação foi a seguinte: os aposentados e pensionistas dos Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam pagar contribuição previdenciária sobre o valor do benefício que ultrapassasse 50% (cinquenta por cento) do “teto do



RGPS”, enquanto os aposentados e pensionistas da União pagariam a contribuição apenas sobre o que superasse 60% (sessenta por cento) desse teto.

Portanto, duas discriminações diferentes foram estabelecidas pela EC 41/03:

- I) Houve distinção entre os aposentados e pensionistas que passaram a gozar seus benefícios após a entrada em vigor da Emenda e os aposentados e pensionistas que já se encontravam no gozo dos seus benefícios (ou que já possuíam direito adquirido a eles) nessa data. Estes últimos pagariam contribuição previdenciária sobre o valor dos proventos que superasse 50% ou 60% do “teto do RGPS” (o percentual aplicável dependeria do ente federado a que fossem vinculados), enquanto aqueles pagariam contribuição previdenciária somente sobre o montante do benefício que ultrapassasse o “teto do RGPS”.
- II) Dentro do grupo de aposentados e pensionistas que já se encontravam no gozo do benefício no momento da entrada em vigor da EC 41/03, houve distinção entre os que eram vinculados aos Estados, Distrito Federal e Municípios e os que eram vinculados à União. Estes últimos pagariam contribuição previdenciária sobre a parcela do benefício que superasse 60% (sessenta por cento) do “teto do RGPS”, enquanto aqueles pagariam a contribuição sobre o que superasse 50% (cinquenta por cento) desse teto.

Essa distinção de tratamento foi prevista no parágrafo único do art. 4º da EC 41/03. Confira o teor desse dispositivo:

**“Art. 3º, EC 41/03.** É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.”

**“Art. 4º, EC 41/03.** Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

**Parágrafo único.** A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da

Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.”

Assim, nos termos dos incisos do parágrafo único do art. 4º da EC 41/03, os servidores inativos e os pensionistas que já se encontravam no gozo dos seus benefícios no momento da entrada em vigor dessa emenda, bem como os servidores que nessa data já possuíam direito adquirido a se aposentar, pagariam contribuição previdenciária calculada sobre a parcela do benefício que ultrapassasse metade do “teto do RGPS” (no caso dos aposentados e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) ou sobre a parcela que ultrapassasse 60% do “teto do RGPS” (no caso dos aposentados e pensionistas da União). A contribuição previdenciária devida nessas hipóteses seria, portanto, maior do que aquela paga pelos inativos e pensionistas que passassem a ter direito de gozar os seus benefícios somente após a EC 41/03.

Esse tratamento discriminatório trazido pela EC 41/03 foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal, que o julgou inconstitucional (ADI 3105), por violar a isonomia, já que não havia nenhuma justificativa legítima para a distinção em questão. Assim, a Suprema Corte determinou que, para os aposentados e pensionistas de todos os entes da Federação deveria ser aplicada a regra do § 18 do art. 40 da CF/88, estivessem eles no gozo do benefício ou não no momento da entrada em vigor da EC 41/03.

Em outras palavras: por força da decisão do STF na ADI 3105, os aposentados e pensionistas de todos os entes federados, independentemente da data de início do gozo dos seus benefícios, passaram a pagar contribuição previdenciária de forma igual, qual seja, apenas sobre a parcela do benefício que superasse o “teto do RGPS”. Deixou de haver, portanto, discriminação estabelecida com base no ente federado ao qual o servidor fosse vinculado ou com base na data de início do gozo do benefício.

## 2. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA APÓS A EC 103/2019

Em relação à contribuição previdenciária, a EC 103/2019 trouxe diversas novidades.

Uma das principais inovações da EC 103/2019 é a possibilidade de que, agora, a contribuição previdenciária no RPPS seja **progressiva**, seguindo um

regime semelhante ao do imposto de renda (incidência de diferentes alíquotas progressivas sobre diferentes faixas remuneratórias). Essa possibilidade se aplica a todos os entes federados (União, Estados, DF e Municípios), e está prevista no art. 149, § 1º, da CF/88.

A esse respeito, é importante registrar que, **antes da EC 103/2019**, o Supremo Tribunal Federal havia consolidado sua jurisprudência no sentido de que a contribuição previdenciária no regime próprio de previdência não poderia ser progressiva. Segundo a Corte, a progressividade de alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos caracterizaria confisco, violando, portanto, a vedação constitucional ao uso de tributos de forma confiscatória, proibição essa prevista no art. 150, IV, da CF/88. Veja o teor desse dispositivo:

**“Art. 150, CF/88.** 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 STF esclareceu, ainda, que **a progressividade de alíquotas apenas pode ser utilizada quando há autorização na Constituição Federal**, o que, antes da EC 103/2019, não ocorria em relação à contribuição previdenciária dos servidores públicos.

Esse entendimento foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na decisão cautelar proferida na **ADI 2010** (em 30/09/1999) e, posteriormente, foi reafirmado em outros casos, como ocorreu no **RE 414915 AgR** (j. 21/03/2006) e no **RE 346197 AgR** (j. 16/10/2012).

Confira a ementa do julgamento da cautelar da ADI 2010, na qual ficou registrado tudo que vimos acima e é muito esclarecedora sobre o tema:

“(...) **O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO.** A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - 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.**

(...) A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM ATIVIDADE CONSTITUI **MODALIDADE DE TRIBUTO VINCULADO**. - A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado, **constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo**. (...) A GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO NÃO É OPONÍVEL À INSTITUIÇÃO/MAJORAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL RELATIVAMENTE AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. - **A contribuição de seguridade social, como qualquer outro tributo, é passível de majoração**, desde que o aumento dessa exação tributária observe padrões de razoabilidade e seja estabelecido em bases moderadas. Não assiste ao contribuinte o direito de opor, ao Poder Público, pretensão que vise a obstar o aumento dos tributos - a cujo conceito se subsumem as contribuições de seguridade social (...) -, **desde que respeitadas, pelo Estado, as diretrizes constitucionais que regem, formal e materialmente, o exercício da competência impositiva**. Assiste, ao contribuinte, quando transgredidas as limitações constitucionais ao poder de tributar, o direito de contestar, judicialmente, a tributação que tenha sentido discriminatório ou que revele caráter confiscatório. A garantia constitucional da irredutibilidade da remuneração devida aos servidores públicos em atividade não se reveste de caráter absoluto. Expõe-se, por isso mesmo, às derrogações instituídas pela própria Constituição da República, que prevê, relativamente ao subsídio e aos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos - (CF, art. 37, XV), a incidência de tributos, legitimando-se, desse modo, quanto aos servidores públicos ativos, a exigibilidade da contribuição de seguridade social, mesmo porque, em tema de tributação, há que se ter presente o que dispõe o art. 150, II, da Carta Política. (...) CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: **A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL**. RELEVO JURÍDICO DA TESE. - Relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade. Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - **inexiste espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição**. Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC nº 20/98. (...). **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. (...). - 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. A CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL POSSUI DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICA. - A contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo (...), como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade social, em função de específica destinação constitucional. A vigência temporária das alíquotas progressivas (art. 2º da Lei nº 9.783/99), além de não implicar concessão adicional de outras vantagens, benefícios ou serviços - rompendo, em conseqüência, a necessária vinculação causal que deve existir entre contribuições e benefícios (...) - constitui **expressiva evidência de que se buscou, unicamente, com a arrecadação desse plus, o aumento da receita da União**, em ordem a viabilizar o pagamento de encargos (despesas de pessoal) cuja satisfação deve resultar, ordinariamente, da arrecadação de impostos. (...)” (ADI 2010 MC, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 30/09/1999)

A partir da EC 103/2019, no entanto, pelo menos a princípio, **esse entendimento não se aplica mais**, pois o texto constitucional, como vimos, passou a prever expressamente a possibilidade de os entes federados estabelecerem alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias cobradas dos seus servidores.

Inclusive, há, no próprio Supremo Tribunal Federal, decisões nesse sentido, como ocorreu nas ADIs 6254, 6255, 6258, 6271 e 6367.

Nessas ações, em decisão de 14/05/2020, foi indeferido pelo relator, Min. Luís Roberto Barroso, o pedido cautelar de suspensão do art. 149, § 1º, da CF/88 na redação dada pela EC 103/2019, mais especificamente, na parte em que autoriza a instituição de alíquotas progressivas na cobrança da contribuição previdenciária no RPPS. Em outras palavras: foi mantida como válida a progressividade de alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos criada pela EC 103/2019.

Portanto, a progressividade da contribuição previdenciária no RPPS após a EC 103/2019 foi mantida como válida pelo STF.

As alíquotas da contribuição previdenciária, porém, devem ser fixadas por cada ente federado por lei própria (e cada ente federado, ao editar a sua lei a esse respeito, decidirá se quer adotar a progressividade ou não na cobrança da contribuição previdenciária). No entanto, especificamente para a União, a própria EC 103/2019 já estabeleceu as alíquotas aplicáveis enquanto não for editada a nova lei disciplinando a questão.

Com a EC 103/2019, a alíquota “básica” da contribuição previdenciária no âmbito federal passou a ser de 14% (quatorze por cento), **variando para mais ou para menos** de acordo com o valor dos vencimentos ou proventos (art. 11, EC 103/2019).

Confira os dispositivos que tratam da questão:

**“Art. 149, CF/88.** Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

**§ 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. **(Redação dada pela EC 103/2019)**

(...)”

**“Art. 11, EC 103/2019.** Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).

**§ 1º** A alíquota prevista no caput **será reduzida ou majorada**, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros: