



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 38/2018 – AJC/SGJ/PGR

Sistema Único nº 8026/2018

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958/GO

RECORRENTE: Governador do Estado de Goiás

RECORRIDA: Associação dos Magistrados do Estado de Goiás – ASMEGO

RELATOR: Ministro Roberto Barroso

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUMENTO DA ALÍQUOTA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. ESTUDOS QUE COMPROVEM. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Proposta de tese de repercussão geral (Tema 933): É inconstitucional a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos quando não são apresentados estudos que comprovem a observância a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

2. Recurso extraordinário interposto com base em suposta ofensa ao art. 40 da Constituição e ao argumento de que não há exigência constitucional para a apresentação de dados técnicos que justifiquem a pertinência da majoração e a observância a padrões que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

3. Lei que não traga estudos dos quais se possa apurar atendimento ou não aos critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial deixa de atender à exigência constitucional prevista no art. 40, mostrando-se inconstitucional.

- Parecer pelo desprovimento do recurso.

Trata-se de recurso extraordinário, com agravo interposto, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que declarou inconstitucional a Lei Complementar Estadual 100/2012 – que majorou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores daquele ente federado –, ao fundamento de ofensa aos princípios da razoabilidade, da vedação da utilização de tributos com efeito de confisco e da correlação. O aresto impugnado viu-se assim emendar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 100/2012. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE

GOIÁS. AUSÊNCIA DO ESTUDO ATUARIAL. JUSTIFICATIVA NA REDUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO (ARTS, 92 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. *EX NUNC*.

I - A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195, § 5º, da CF), da finalidade (art. 149, § 1º, da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF). E, por ser assim, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em cálculo atuarial, o que não foi observado no caso em comento ocorrendo aí o vício formal.

II - Ademais, a exposição de motivos e os argumentos apresentados pelo Sr. Governador do Estado, que acompanharam o Projeto de Lei, abalam a norma legal, porquanto, além de ter deixado de observar os critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, ofendem os arts. 92 e 102, IV, da Constituição Estadual, uma vez que a alegação de redução do déficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção à seguridade social, tem caráter de confisco, o que é vedado constitucionalmente pelos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco.

III - Sem causa suficiente e não observada a apresentação do cálculo atuarial para fins de vinculação da contribuição, não se justifica a majoração da alíquota de contribuição de seguridade social, uma vez que no regime de previdência de caráter contributivo e solidário, deve haver correlação entre custo e benefício, conforme já assentou o STF na ADI 8 MC/DF.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

O recurso extraordinário, interposto com base no art. 102–III–a do texto constitucional, defende a legitimidade da lei declarada inconstitucional, afirmando que o acórdão da Corte estadual é que nega vigência ao art. 40 da Constituição.

Sustenta que a questão constitucional transcende o interesse subjetivo das partes e ostenta relevância política, social e jurídica. Destaca, para demonstrar a repercussão geral, que a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de dispositivo de lei estadual que enuncia norma genérica e abstrata, de aplicação dirigida a situações e destinatários indetermináveis *a priori*, é razão suficiente para reconhecer a presença do requisito referido no art. 102–§3º da Constituição.

No mérito, aponta o desacerto da decisão recorrida, afirmando a constitucionalidade do ato normativo em questão.

Argumenta que um dos fundamentos utilizados pelo acórdão recorrido para a declaração de inconstitucionalidade foi a ausência, durante a tramitação do processo legislativo, da apresentação e do debate acerca dos cálculos atuariais que deveriam justificar a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores estaduais, mas “*nem a Constituição Federal nem a do Estado de Goiás fazem a expressa exigência de que a mensagem que enca-*

minha o projeto de lei sobre o aumento da alíquota da contribuição previdenciária no regime próprio seja instruído com esse ou aquele documento”.

Nessa linha, defende que o assunto – necessidade de estudos atuariais na tramitação do projeto de lei – é disciplinado em leis e tais atos normativos infraconstitucionais, e que tais normas não podem ser invocadas para demonstrar a inconstitucionalidade de ato da mesma hierarquia.

Salienta que o acórdão recorrido constitui interferência na atuação do Legislativo e que não há demonstração de afronta a normas constitucionais, além de ressaltar que o déficit do regime próprio de previdência goiano é uma realidade visível e alarmante e que, nos termos do art. 40 da Constituição, não se pode conceber que o regime próprio siga sendo largamente financiado com recursos provenientes da arrecadação de impostos.

Em contrarrazões, a recorrida pugna pela manutenção da decisão recorrida, asseverando que a norma declarada inconstitucional fere os princípios da moralidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação, da correlação, da finalidade, do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco, bem como da igualdade.

Não admitido o extraordinário na origem, interpôs-se o respectivo recurso de agravo, que, provido pelo Relator, viabilizou o processamento do apelo extremo¹.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional, estabelecendo o tema 933: “*Balizas constitucionais para a majoração de alíquota de contribuição previdenciária de regime próprio de previdência social*”. O respectivo acórdão viu-se assim ementar:

DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI ESTADUAL QUE ELEVA AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade.

2. Repercussão geral reconhecida.

¹ Num primeiro momento, o Relator negou seguimento ao agravo. Interposto o respectivo agravo interno, todavia, reconsiderou o Ministro seu pronunciamento nestes termos: “Assiste razão à Agravante. Assim, com base no art. 317, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, reconsidero a decisão monocrática (fls. 643-647), tornando-a sem efeito e determino o regular prosseguimento do recurso.”

Em razão do reconhecimento da repercussão geral, despachou o Ministro Relator, determinando a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, nos termos do art. 1.035–§5º do Código de Processo Civil.

Vieram, então, os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

II

A Lei Complementar do Estado de Goiás 100/2012 – objeto da ação de inconstitucionalidade subjacente – alterou as regras estaduais sobre o Regime Próprio de Previdência Social, aumentando as alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores de 11% para 13,25% e a alíquota patronal de 22% para 26,5%.

O acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade da mencionada norma, acolhendo a tese de que a ausência de cálculo atuarial a fundamentar a majoração constitui afronta ao caráter contributivo e ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Nesse contexto, afirmou a Corte de Justiça que a majoração fundamentada apenas na existência de déficit previdenciário afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco.

O recorrente, por sua vez, assinala que o entendimento do Tribunal *a quo* representa indevida interferência na atuação do Legislativo, e que não haveria base constitucional para a exigência de apresentação ou debate acerca dos cálculos atuariais que justifiquem a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores estaduais.

Estes os fundamentos da controvérsia, não procedem as alegações do recorrente, mostrando-se acertada a conclusão do aresto impugnado.

Sabe-se que, a partir da promulgação da Emenda Constitucional 20/98 – que modificou profundamente o sistema previdenciário brasileiro, introduzindo mudanças estruturais na previdência dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, consolidou-se um novo modelo previdenciário com ênfase no caráter contributivo e na necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial.

Com as alterações do constituinte derivado, atualmente, o regime próprio de previdência do servidor tem caráter solidário e contributivo, devendo ser gerido com critérios que

garantam o equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que a relação entre receitas e despesas assegure a manutenção e a solvabilidade do sistema, nos exatos termos do art. 40 do texto constitucional:

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

Diante da expressa afirmação constitucional no sentido de que deverão ser observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, parece evidente que o processo de elaboração das leis que majoram a contribuição previdenciária deve ser acompanhado de estudos e debates que demonstrem a adequação e a razoabilidade do aumento das alíquotas.

Embora não tenha analisado o tema de forma mais aprofundada, a ponto de fixar entendimento sobre a exigência ou não de estudo prévio para a validade da lei que aumenta a alíquota da contribuição previdenciária, o Supremo Tribunal Federal já examinou alguns aspectos da questão, deixando delineada, ao menos, orientação no sentido de que a lei – na exata dicção da Constituição – deve observar requisitos que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Com efeito, ao julgar a ADI 2034 – feito que questionava, com fundamento justamente na ausência de estudo atuarial prévio, lei do Distrito Federal que majorou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores distritais –, a Suprema Corte, após as informações prestadas pelo ente federado, entendeu que a norma então impugnada atendia à exigência constitucional, restando demonstrado que, naquela hipótese, a lei visava a restabelecer o equilíbrio necessário às finanças da previdência social dos servidores do Distrito Federal, em proveito dos já aposentados e dos que ainda vierem a se aposentar. Este julgado restou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 232, DE 13 DE JULHO DE 1999, DO DISTRITO FEDERAL, QUE DISPÕE SOBRE A ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS E INATIVOS, E DOS PENSIONISTAS DOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 40, 149, PARÁGRAFO ÚNICO, 201, § 1º, E 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR (ART. 170, § 1º, DO R.I.S.T.F.)

1. A Exposição de Motivos, que acompanhou o Projeto de Lei, e as informações prestadas pelo Sr. Governador do Distrito Federal, com os documentos que os instruíram, abalam, consideravelmente, os fundamentos deduzidos na inicial, cuja relevância, portanto, resta, assim, afetada. **Na verdade, não conseguiu a autora demonstrar que a Lei em questão tenha deixado de observar "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", pois não ofereceu elementos seguros para uma avaliação a respeito. E com os argumentos trazidos pelo Sr. Governador, é de se presumir, por ora, a constitucionalidade da Lei, que visa, segundo parece, restabelecer o equilíbrio necessário às finanças da previdência social dos servidores do Distrito Federal, em proveito dos já aposentados e dos que ainda vierem a se aposentar.**

2. Também não se vislumbra, até aqui, caráter de confisco na fixação da alíquota unificada de 11%. Ademais, uma medida liminar somente deve ser concedida, em A.D.I., quando sopesados os riscos que possam advir, seja da suspensão da Lei, seja de sua não suspensão. No caso, são maiores os riscos da suspensão da Lei, em face dos prejuízos que poderá trazer para todo o sistema de previdência social do Distrito Federal, em detrimento de todos os seus beneficiários, atuais e futuros.

3. Medida Cautelar indeferida.

(ADI 2034 – MC/DF, Ministro SYDNEY SANCHES, DJ 19/9/2003 – ênfase acrescida)

Ora, se a constitucionalidade da lei que majora a alíquota está atrelada à observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, há de se comprovar – durante o processo de criação da norma – que tais requisitos foram atendidos. E esta comprovação somente pode ser feita com a apresentação de estudos e cálculos que demonstrem a pertinência e a razoabilidade do aumento.

Nessa linha, por conseguinte, lei que não traga dados dos quais se possa apurar atendimento ou não aos padrões que observem o equilíbrio financeiro e atuarial deixa de atender à exigência constitucional prevista no art. 40, mostrando-se inconstitucional.

Partindo dessas premissas, conclui-se que, de fato, a majoração das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores não pode ocorrer com fundamento em genérica motivação de déficit previdenciário.

Como dito, o regime próprio de previdência do servidor público tem índole contributiva e deve ser gerido a partir de critérios que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo existir fim específico para a incidência da contribuição, bem como para a sua majoração.

Aliás, já assentou o Supremo Tribunal Federal que, sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. Neste aspecto, ao julgar a ADI 2010², consignou aquela Corte que “*a existência de estrita vinculação*

² Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12/4/2002.

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”.

No mesmo sentido, a propósito, as ponderações feitas pelo Ministro MARCO AURÉLIO na já citada ADI 2034:

Reporto-me ao voto que proferi na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 790, quando a Corte acabou por fulminar, no âmbito federal, a majoração da alíquota. Na oportunidade - o nobre Relator já fez a leitura -, enfoquei a norma do artigo 195, §5º, da Constituição Federal, e disse ser esse dispositivo de mão dupla, porque é certo e expresso ao consignar que não se pode ter criação de benefício sem a fonte de custeio, ou mesmo majoração de benefício - plus. Mas a recíproca também é verdadeira. Por outro lado, não se pode ter aumento de alíquota sem haver a criação de uma despesa a justificá-lo. Por isso, concluí a regra segundo a qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total corresponde à exigibilidade de causa suficiente para a majoração, sob pena de esta última discrepar do móvel que lhe é próprio, ligado ao equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, implicando, aí sim, um adicional sobre a renda do trabalhador.

Senhor Presidente, o sistema atuarial sempre foi observado no campo da previdência. Devo presumir o que normalmente ocorre. Quando se cogitou da fixação de uma alíquota para a contribuição dos servidores, teve-se em conta o somatório dos benefícios a serem satisfeitos. No caso em que estamos a enfrentar, ocorre que, sem a vinda à balha de qualquer lei majorando os benefícios, houve a exacerbação substancial da alíquota devida pelos servidores, de seis para onze por cento, olvidando-se, até mesmo, uma regra que não atende, reconheço, aos interesses dos Estados, consoante a qual “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais”.

Ora, correspondeu a essa majoração que incide sobre os ombros já tão frágeis dos servidores aquela também devida pelo próprio Estado? A participação do próprio Estado? A resposta, presumindo-se o equilíbrio atuarial, é desenganadamente negativa.

[...]

Senhor Presidente, não estou preso à causa de pedir da inicial, porque o processo é objetivo. Vejo, nesse aspecto, relevância, também, para conceder a liminar e suspender a eficácia desse dispositivo. Não bastasse a exacerbação da alíquota a pretexto de se ter receita maior, sem a outorga de um benefício, contrariando-se o caráter sinalagmático da contribuição - contribui-se para alguma coisa, não se contribui para nada; não bastasse esse aspecto, e devo acreditar na responsabilidade do Estado, o sistema foi criado a partir de dados, levantamentos, prognósticos. Portanto, até a promulgação dessa lei, houve o equilíbrio atuarial. É a premissa do meu voto e, como não houve a outorga de nenhum benefício, a majoração merece a pecha de inconstitucional.

Diante desse quadro, considerando a premissa fática assinalada no acórdão recorrido e reconhecida pelo recorrente - no sentido de que a lei do Estado de Goiás não se viu prececer de estudo atuarial, tendo como justificativa apenas o déficit no sistema e a necessidade de aumento da arrecadação estatal -, não se pode admitir como válida a norma que majorou a alíquota, porque a ausência de dados técnicos específicos inviabiliza aferir-se 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.

Assim, opino pelo desprovimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 933, proponho a fixação da seguinte tese:

É inconstitucional a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos quando não são apresentados estudos que comprovem a observância a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Brasília, 17 de abril de 2018.

Luciano Mariz Maia
Vice-Procurador-Geral da República
no exercício do cargo de Procurador-Geral da República