

19/10/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958 GOIÁS

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
RECTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIAS - ASMEGO
ADV.(A/S)	: CLARITO PEREIRA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DYOGO CROSARA
ADV.(A/S)	: FELIPE CARDOSO ARAÚJO NEIVA
ADV.(A/S)	: LAURA CARVALHO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO

ARE 875958 / GO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. :ESTADO DE TOCANTINS

ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -AMB

ADV.(A/S) :ALBERTO PAVIE RIBEIRO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) :ILTON NORBERTO ROBL FILHO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE

ADV.(A/S) :EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO - ANAUNI

ADV.(A/S) :LUIS GUSTAVO FREITAS DA SILVA

ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S) :ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS/CUT

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ARE 875958 / GO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO
PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES
FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS - CNSP
ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI ESTADUAL QUE AUMENTA AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que majorava a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de 11% para 13,25%.

2. *A crise na Previdência Social.* A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

4. *A situação específica do regime de previdência do Estado de Goiás.* Nos últimos anos, o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás tem apresentado significativo déficit financeiro e atuarial. A cada exercício, quase 5 bilhões de reais do orçamento do Estado são destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões. Nesse contexto, foi promulgada a Lei Complementar estadual nº 100/2012, que

ARE 875958 / GO

aumentou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores de 11% para 13,25%.

5. *Alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada.* A alegação de que o projeto de lei não fora acompanhado por estudo atuarial não implica vício de inconstitucionalidade, por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, *a*, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou o grave comprometimento financeiro e atuarial do RPPS, o que configurava fundamento idôneo para a majoração do tributo.

6. *Razoabilidade e vedação ao confisco.* A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade. No caso, não houve afronta a tais princípios. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.

7. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. *A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos*

ARE 875958 / GO

não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em apreciando o Tema 933 da repercussão geral, dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de Goiás, para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 100/2012, e fixar a seguinte tese: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 8 a 18 de outubro de 2021.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

19/10/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958 GOIÁS

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
RECTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIAS - ASMEGO
ADV.(A/S)	: CLARITO PEREIRA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DYOGO CROSARA
ADV.(A/S)	: FELIPE CARDOSO ARAÚJO NEIVA
ADV.(A/S)	: LAURA CARVALHO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO

ARE 875958 / GO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. :ESTADO DE TOCANTINS

ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -AMB

ADV.(A/S) :ALBERTO PAVIE RIBEIRO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) :ILTON NORBERTO ROBL FILHO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE

ADV.(A/S) :EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO - ANAUNI

ADV.(A/S) :LUIS GUSTAVO FREITAS DA SILVA

ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S) :ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS/CUT

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ARE 875958 / GO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO
PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES
FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS - CNSP
ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de recurso extraordinário no qual se pede a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado:

“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

ARE 875958 / GO

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.”

2. Na origem, a Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (ASMEGO) propôs ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado em face do Governador do Estado de Goiás e do Presidente da Assembleia Legislativa, contra a Lei Complementar estadual nº 100/2012, que aumentou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores de 11% para 13,25% e, no que se refere à cota patronal, de 22% para 26,5%. Além de majorar as alíquotas da contribuição dos servidores e da contribuição patronal, a lei aumentou a alíquota da contribuição devida pelo funcionário afastado ou licenciado

ARE 875958 / GO

de cargo efetivo sem direito à remuneração, mas que opta por continuar como contribuinte da previdência estadual. Essa alíquota passou de 33% para 39,75%, valor da soma da contribuição do servidor e da contribuição patronal.

3. Confira-se o teor da lei questionada na ação direta estadual:

“Art. 1º As alíquotas previstas nos dispositivos da Lei Complementar nº 77, de 22 de janeiro de 2010, abaixo especificados, passam a ser as seguintes:

Artigo	Inciso	Alíquota (%)
23	I	13,25
23	II	13,25
23	III	26,5
24	II	39,75
25	I	13,25
25	II	26,5
69	caput	13,25

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros após o decurso de 90 (noventa) dias a contar de 1º de janeiro de 2013”.

4. A requerente alegava afronta aos dispositivos da Constituição Estadual que (i) resguardam o equilíbrio atuarial e financeiro das contribuições dos servidores, uma vez que não haveria cálculos justificando o aumento; (ii) proíbem o desvio de finalidade, já que o intuito da majoração seria a redução dos déficits públicos; (iii) impõem os princípios da igualdade, equidade e isonomia tributária, pois a lei estadual coloca os servidores estaduais em situação desvantajosa em relação aos federais; e (iv) impedem a redução de subsídios.

ARE 875958 / GO

5. A medida cautelar foi deferida em 10.04.2013, sob os seguintes fundamentos: (i) não se trata somente de interesse da magistratura estadual, mas de todos os funcionários do Estado de Goiás; (ii) a majoração da contribuição previdenciária fere os princípios da correlação, da finalidade, do equilíbrio financeiro e atuarial e da vedação ao confisco; e (iii) inexistente cálculo atuarial que embase os aumentos propostos na norma.

6. Em maio de 2013, após pedido do Estado de Goiás e da Goiás Previdência (GOIASPREV) perante esta Corte – SL 700 –, o Ministro Joaquim Barbosa concedeu a medida pleiteada para suspender a liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás até o trânsito em julgado da ADI estadual.

7. Em 23.04.2014, a Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 100/2012, com efeitos *ex nunc*, acatando os argumentos trazidos na inicial de que (i) não foi formulado cálculo atuarial para fundamentar a majoração, o que afetaria o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário; e (ii) a justificativa do Estado para majoração – a existência de *déficit* previdenciário – não é idônea, de modo que fere a razoabilidade e a vedação de tributos para efeito de confisco.

8. Contra o referido acórdão, o Governador e o Procurador-Geral do Estado interpuseram recurso extraordinário, alegando, em síntese, que o ente realizou estudos para avaliação atuarial do RPPS, mas que esse requisito é determinado em legislação infraconstitucional e não poderia ter sido utilizado para a declaração de inconstitucionalidade de lei. De acordo com os recorrentes, os arts. 37, *caput*, 40, *caput*, e 150, IV, da Constituição, invocados pelo Tribunal *a quo*, não contêm tal obrigatoriedade. Assim, essas normas constitucionais teriam sido violadas, o que ensejaria a reforma da decisão recorrida (doc. 10, fls. 43/71).

ARE 875958 / GO

9. O recurso extraordinário foi inadmitido na origem (doc. 10, fls. 101/105), tendo sido interposto agravo (doc. 10, fls. 112/127). A parte recorrida apresentou contrarrazões (doc. 10, fls. 134/138).

10. De início, desprovi o agravo, mantendo a negativa de seguimento ao recurso extraordinário, por ter entendido que o debate nele versado demandaria o revolvimento de fatos e provas (Súmula/STF 279) (doc. 10, fls. 142/146). Contra essa decisão, foi interposto agravo interno, demonstrando que, na realidade, a insurgência se voltava contra acórdão proferido em representação de inconstitucionalidade, do que se extrairia a existência de questão constitucional. Diante disso, reconsiderarei a decisão de inadmissão (doc. 11, fls. 2).

11. O Plenário desta Corte reconheceu, então, a existência de repercussão geral da matéria, nos termos a seguir:

“Ementa: 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”. (doc. 14)

12. Em 16.03.2017, determinei a suspensão nacional de todos os processos que versassem sobre o mesmo tema (doc. 16).

13. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo

ARE 875958 / GO

desprovimento do recurso extraordinário. Afirmou ser inconstitucional a majoração de contribuição previdenciária sem prévia apresentação de estudos que comprovem a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social (doc. 134).

14. Pediram a intervenção no feito na qualidade de *amici curiae*: (i) a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS (doc. 21); (ii) a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública – UNIÃO GAÚCHA (doc. 25); (iii) a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB (doc. 59); (iv) o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro – SEPE/RJ (doc. 71); (v) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS/CUT (doc. 78); (vi) a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP (doc. 84); (vii) a Associação dos Servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – ASSEMPERJ (doc. 92); (viii) a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE (doc. 100); (ix) a Associação Nacional dos Advogados da União – ANAUNI (doc. 105); (x) a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP (doc. 113); (xi) o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (doc. 118); (xii) a Associação dos Gestores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – GESTRIO (doc. 124); (xiii) o Sindicato dos Servidores do Ministério Público do Estado de Goiás – SINDSEMP (doc. 135); (xiv) a União (docs. 140 e 142); (xv) o Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado do Rio de Janeiro – SINDPOL-RJ (doc. 144); (xvi) a Associação dos Defensores Públicos da Bahia – ADEP/BA (doc. 155); (xvii) os Estados do Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina e Tocantins (docs. 158 e 160); (xviii) o Estado do Rio de Janeiro (doc. 162); (xix) a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, a Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – FENADSEF e o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e

ARE 875958 / GO

Tecnológica – SINASEFE NACIONAL (doc. 164); (xx) o Estado do Rio Grande do Sul (doc. 186); (xxi) a Confederação Nacional dos Servidores Públicos – CNSP (doc. 188); e (xxii) o Sindicato Carioca dos Fiscais de Rendas Dos Fiscais – SINCAF (doc. 192).

15. Foram admitidos, na qualidade de *amici curiae*, as entidades e entes federativos listados nos itens: iii; v; vi; viii; ix; x; xiv; xvii; xviii; xix; xx; e xxi.

16. A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, a Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – FENADSEF e o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE NACIONAL, admitidos como *amici curiae*, apresentaram manifestação defendendo a negativa de provimento ao agravo em recurso extraordinário, para que prevaleça a decisão do TJGO no sentido da inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 100/2012.

17. Os Estados da federação admitidos como *amici curiae* apresentaram vídeo em que seu procurador faz sustentação oral defendendo o provimento do recurso extraordinário, para que seja fixada a tese no sentido ser constitucional lei que majora alíquota de contribuição previdenciária diante de estudo autorial informado pelos Estados, respeitados os contornos da Constituição Federal.

18. O Governador do Estado de Goiás e a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás apresentaram manifestação solicitando o reconhecimento da prejudicialidade, por perda de seu objeto, da representação de inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados do Estado de Goiás, ante a revogação do preceito normativo impugnado. Caso não seja esse o entendimento, defende a constitucionalidade da norma estadual impugnada e que se leve em consideração o grave quadro de deficit fiscal dos regimes próprios de

ARE 875958 / GO

previdência do estado.

19. **É o relatório. Passo ao voto.**

19/10/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958 GOIÁS

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

1. O presente recurso extraordinário preenche os requisitos de admissibilidade. Os recorrentes insurgem-se contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás em sede de representação de inconstitucionalidade, tendo por fundamento a violação direta a normas da Constituição Federal de 1988 que são de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais (arts. 37, *caput*, 40, *caput*, e 150, IV, da CF/1988). Nessa hipótese, esta Corte já assentou o cabimento do recurso excepcional. Confira-se:

“EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - **Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta.** Reclamação conhecida, mas julgada improcedente”. (Rcl 383, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.06.1992 – grifos acrescentados)

2. Ademais, o recurso impugna especificamente todos os

ARE 875958 / GO

fundamentos do acórdão recorrido. Isso porque o Tribunal de origem apenas considerou ter havido afronta à necessidade de equivalência entre contribuição e benefício e à vedação ao confisco pela suposta falta de cálculo atuarial. O Relator do feito afirmou que “a ausência desse estudo técnico específico não permite aferir se a norma impugnada preserva o equilíbrio financeiro e atuarial, além de evitar a identificação de equivalência entre o valor da contribuição estimada a os benefícios correspondentes”. Em outra passagem, entendeu que “o aumento impingido às contribuições previdenciárias (...) indica violação à limitação constitucional do poder de tributar constante do art. 150, inciso IV, da Carta Cidadã, que veda a instituição de tributo com efeito de confisco, pois a ausência do cálculo atuarial não permite avaliar o impacto das alíquotas estabelecidas sobre os vencimentos individuais dos servidores”. Portanto, ao atacarem a alegada ausência de estudo atuarial prévio, os recorrentes impugnaram adequadamente todos os fundamentos da decisão recorrida.

3. Além disso, o recurso extraordinário não pretende o revolvimento do quadro fático-probatório. Não é demais lembrar que o recurso foi interposto contra acórdão proferido em representação de inconstitucionalidade, processo de natureza abstrata, que não se destina à apreciação de fatos e provas. O que se busca aqui é saber se o art. 40, *caput*, da Constituição, ao impor a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes próprios, exige a apresentação de estudo atuarial juntamente com o projeto de lei que visa a majorar a contribuição previdenciária. Trata-se de questão exclusivamente de direito, passível de conhecimento em sede de recurso extraordinário.

4. Acrescente-se ainda que, como já relatado, este Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria discutida nos autos, em acórdão assim ementado:

“Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI ESTADUAL QUE ELEVA AS

ARE 875958 / GO

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". (doc. 14)

5. Quanto ao objeto da ação direta estadual, verifico que as normas impugnadas foram alteradas posteriormente ao julgamento de mérito pelo Tribunal local. Como visto, a ação questionava a validade da Lei Complementar estadual nº 100/2012, que, ao modificar os arts. 23, I, II e III, 24, II, 25, I e II e 69 da Lei Complementar estadual nº 77/2010, majorara as alíquotas de contribuição previdenciária aplicáveis ao regime próprio de previdência social instituído por aquele ente federado. Tal diploma de 2010, todavia, foi novamente alterado em 2016, pela Lei Complementar estadual nº 126, que previu novas alíquotas de contribuição. E, mais recentemente, a Lei Complementar estadual nº 77/2010, que havia sido alterada pela Lei Complementar estadual nº 100/2012 – objeto da representação de inconstitucionalidade –, foi integralmente revogada pela Lei Complementar estadual nº 161, de 30.12.2020, que passou a dispor sobre o regime próprio de previdência social do Estado de Goiás.

6. No entanto, parece-me que o presente recurso não está prejudicado. Em primeiro lugar, dado o reconhecimento da repercussão geral da matéria, o que for decidido pelo Supremo Tribunal Federal será aplicável a todos os entes da federação. A Emenda Constitucional nº 103/2019 – que realizou a mais recente reforma na Previdência Social – proibiu Estados, Distrito Federal e Municípios com déficit atuarial de adotarem alíquota de contribuição previdenciária inferior à dos

ARE 875958 / GO

servidores da União, fixada no patamar de 14%, que deve ser reduzido ou majorado de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido (arts. 9º, § 4º, e 11, *caput*, e § 1º)[1]. Ou seja: é de extrema relevância saber se o aumento da alíquota de 11%, que vinha sendo praticada ao redor do país e deverá ser majorada por força da EC nº 103/2019, é compatível com a Constituição. Em segundo lugar, a posterior modificação e revogação das normas estaduais questionadas neste processo – arts. 23, I, II e III, 24, II, 25, I e II e 69 da Lei Complementar estadual nº 77/2010 – não fizeram com que o Estado de Goiás deixasse de cobrar a contribuição previdenciária de seus servidores públicos. Na realidade, tornaram viável que ele instituisse alíquotas ainda maiores. Sendo assim, subsiste interesse na apreciação do mérito da controvérsia constitucional.

7. Diante disso, admito o recurso extraordinário.

II. MÉRITO

8. Antes de enfrentar propriamente cada um dos fundamentos do Tribunal de origem que deram ensejo à declaração de inconstitucionalidade das normas estaduais que veiculavam aumento das alíquotas de contribuição previdenciária aplicáveis aos servidores públicos de Goiás, traço um breve panorama acerca da Previdência Social no Brasil, em especial dos regimes próprios instituídos pelos entes federados em favor de seus servidores efetivos.

II.1. A crise na Previdência Social

9. A população brasileira está vivendo mais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a *expectativa de vida ao nascer*, em 2018, alcançou 76,3 anos. Em 1940, era de apenas 45,5 anos. Um incremento, portanto, de mais de 30 anos nesse período[2]. Em paralelo, a *expectativa de sobrevivência* também está aumentando. Alguém que

ARE 875958 / GO

hoje conte com 60 anos de idade deve viver até os 82,6 anos (*expectativa de sobrevivência*)[3]. E, de acordo com projeções da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2100, o brasileiro que chegar aos 60 anos viverá, em média, até os 90. A essa altura, o Brasil será o 10º país do mundo em maior proporção de idosos, que representarão 39% do total da população[4]. Assiste-se à chamada *inversão da pirâmide etária*[5]. Sem dúvida, esses são números a celebrar. Colocam, todavia, novos desafios, estando um deles na Previdência Social. Viver mais significa receber benefícios por um período maior, o que demanda ainda mais recursos financeiros.

10. Além disso, ao longo dos anos, as famílias brasileiras vêm encolhendo. Em 1940, a média de filhos por mulher era de 6,16. Em 2016, essa taxa caiu para 2,04[6]. E, desde 2010, passou a ser inferior à taxa de reposição da população (que é de 2,1), o que fará com que ela pare de crescer e envelheça[7]. A expressiva queda na taxa de fecundidade impacta diretamente a Previdência Social. Como é intuitivo, quando essa taxa se reduz, a população em idade ativa também diminui. No Brasil, a Previdência Social segue o regime de financiamento de repartição simples, em que os mais jovens arcam com os benefícios dos mais idosos. O descompasso entre as contribuições dos mais novos, que decrescem, e os gastos com as aposentadorias, que só sobem, é uma das maiores causas de desequilíbrio.

11. Esse conjunto de elementos sociais formam um cenário preocupante, que pode ser dimensionado por alguns dados econômicos. De acordo com o Ministério da Economia, no final de 2019, o regime geral apresentou déficit de R\$ 213,3 bilhões, os regimes dos servidores públicos civis da União, de R\$ 53 bilhões, e o dos militares, de R\$ 47 bilhões[8]. Para fins de comparação, no final de 2004, após duas reformas abrangentes feitas pelas EC nº 20/1998 e 41/2003, esses números eram de R\$ 28,5 bilhões, no RGPS, e de R\$ 32,4 bilhões, nos regimes dos servidores públicos civis e militares da União[9]. Como se vê, a piora foi

ARE 875958 / GO

significativa.

12. Em 2017, os dispêndios com benefícios previdenciários apenas na União consumiram 10% do PIB[10]. Para traçar um paralelo, em 2015, a média de gasto com aposentadorias e pensões nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE foi de 8%[11]. O Brasil, que ainda tem uma população considerada jovem, gasta quase a mesma proporção do PIB que países como Alemanha e Japão, cujo número de idosos é significativamente superior[12]. Nos anos de 2016 e 2017, nações como o México e o Chile, com patamar etário mais próximo ao da população brasileira, despenderam 2,6% e 2,8% do PIB, respectivamente.

13. Ademais, os gastos previdenciários constituem uma fatia expressiva do orçamento da União. Em 2018, representaram 31,91% do total das despesas liquidadas. De outra parte, os desembolsos com saúde e educação foram de 5,05% e 3,91%, respectivamente[13]. Não obstante a relevância do direito à previdência social, a desproporção é muito acentuada. É preciso reconhecer que algo está errado nessa distribuição dos recursos públicos.

II.2. A situação específica do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás

14. Exposto o quadro geral da crise previdenciária no país, é relevante agora atentar a alguns dados estatísticos relativos ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás. De acordo com a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, o ente federado teve resultado financeiro negativo de aproximadamente 2,429 bilhões de reais no ano de 2020[14]. É dizer: nesse exercício, os gastos superaram significativamente os recursos obtidos para financiamento dos benefícios. Além do desequilíbrio financeiro, o regime também apresenta déficit atuarial profundo, correspondente a 304,3 bilhões de reais[15], o que

ARE 875958 / GO

significa que, mesmo em longo prazo, não há garantia de equivalência entre receitas e despesas[16]. A cada ano, quase 5 bilhões de reais do orçamento do Estado são destinados ao pagamento de aposentadorias de servidores públicos e das pensões deixadas aos seus dependentes[17].

II.3. A alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada

15. Como visto, o Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da lei estadual impugnada, por, entre outros motivos, não ter sido elaborado cálculo atuarial prévio à sua edição. Os recorrentes, por outro lado, sustentam que o Estado realizou estudos para avaliação atuarial do RPPS, mas que esse requisito é determinado em legislação infraconstitucional e não poderia ter sido utilizado para a declaração de inconstitucionalidade de lei. De acordo com os recorrentes, os arts. 37, *caput*, 40, *caput*, e 150, IV, da Constituição, invocados pelo Tribunal *a quo*, não contêm tal obrigatoriedade.

16. De fato, como exposto pelos recorrentes, a realização de avaliações atuariais periódicas é uma *obrigação legal* de cada ente federado que possua Regime Próprio de Previdência Social. O ente público deve acompanhar de perto a evolução ou redução do déficit previdenciário, inclusive para adotar medidas voltadas a combatê-lo. Nesse sentido, a Lei federal nº 9.717/1998, que foi recepcionada como lei complementar pela Emenda Constitucional nº 103/2019[18] e contém regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência de todos os entes federativos, estabelece que eles deverão realizar “avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios” (art. 1º, I).

17. Na mesma linha, o art. 4º, § 2º, IV, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias contenha a

ARE 875958 / GO

“avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos”. Ou seja: o monitoramento do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios é um dever legal, que deve ser adimplido anualmente. Desse modo, a menos que o Estado de Goiás tenha descumprido essas normas – o que não está demonstrado nos autos –, não é correto dizer que o aumento das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores estaduais titulares de cargo efetivo tenha se dado sem respaldo em qualquer estudo atuarial.

18. Além disso, penso que não se extrai diretamente do dever de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial contido no *caput* do art. 40 da Constituição a obrigação formal de realização de um estudo atuarial para embasar projeto de lei que eleva as alíquotas da contribuição previdenciária, embora fosse salutar que tal medida fosse adotada. Os parlamentares teriam acesso aos dados relevantes do regime próprio de previdência social e poderiam deliberar de maneira mais informada e esclarecida. Em relação ao aumento da contribuição previdenciária, o que a ordem constitucional exige é um fundamento idôneo para o incremento da carga tributária, que se traduza pela *necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime* (art. 149, § 1º, da CF/1988). E, de acordo com os elementos contidos nos autos, tais condições estavam presentes no Estado de Goiás.

19. O então Governador do Estado anexou aos autos a avaliação atuarial elaborada em 2012, destacando o seguinte nas suas informações:

“17. Por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 2º IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000), o Estado de Goiás realiza periodicamente estudos atuariais com o objetivo de monitorar o equilíbrio econômico-financeiro presente e futuro do RPPS. Segue em anexo o Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS data-base 2012. Nesse documento

ARE 875958 / GO

o Atuário se valeu, consoante as regras da Portaria/MPS nº 402/2008, de todas as premissas atuariais necessárias (taxa anual de juros, tábuas biométricas que refletem a expectativa de ocorrência de eventos de mortalidade, sobrevivência e entrada em invalidez etc.)

18. O item 15 do Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS de 2012 indica que o RPPS “tende a apresentar déficits financeiros anuais, já a partir de 2013, com tendência de crescimento até 2036”, consequência do “crescimento nos (sic) salários e benefícios médios, bem como a uma maior quantidade de servidores nesta reavaliação e à alteração das tábuas de mortalidade que passaram a gerar maiores expectativas de vida”.

19. Às folhas 28 e 29 do Relatório acima referido o Atuário define as alíquotas necessárias para se manter o equilíbrio atuarial do RPPS e que serviram de base para a alteração legislativa ora impugnada. De acordo com o Atuário, “as alíquotas foram definidas calculando-se os aportes necessários ao equilíbrio atuarial do RPPS, sendo transformados em alíquotas de contribuição na hipótese de que o atual montante da folha de pagamentos dos servidores ativos será mantido constante ao longo do período entre 2013 e 2047”. Com isso fica demonstrado que o aumento das alíquotas das contribuições previdenciárias foi medida adotada pelo Estado de Goiás com suporte em avaliações técnicas que demonstraram a necessidade, a adequação e a proporcionalidade no incremento de tal medida legislativa.

20. Convém informar ainda que o Resultado Previdenciário do RPPS do Governo do Estado de Goiás é historicamente negativo. De acordo com dados do Ministério da Previdência Social, o RPPS do Poder Executivo acumulou déficit de R\$ 334.609.380,74 no ano de 2004, R\$ 375.329.013,78 no de 2005, R\$ 480.843.033,58 em 2006, R\$ 504.605.843,07 no ano de 2007, R\$ 524.440.725,40 no exercício de 2008 e R\$ 633.857,255,45 em 2009” (doc. 8, fls. 201-202 – grifos acrescentados).

ARE 875958 / GO

20. Além disso, no Ofício Mensagem nº 235, de 7 de dezembro de 2012, enviado pelo então Governador do Estado de Goiás à Assembleia Legislativa juntamente com o projeto de lei que visava à alteração da Lei Complementar estadual nº 77/2010, lê-se o seguinte:

“Verifica-se também que o comprometimento financeiro com aposentadorias e pensões em 2011, somente do Poder Executivo, resultam em R\$ 1.724 milhões. Este valor foi composto pela contribuição dos servidores inativos e pensionistas (2,61% - R\$ 45 milhões), pela contribuição dos servidores efetivos ativos (18,59% - R\$ 320 milhões) e pelo Tesouro Estadual (78,80% - R\$ 1.359 milhões), sendo que deste último, R\$ 641 milhões referente à contribuição patronal e R\$ 717,8 milhões correspondente ao déficit previdenciário. Essa situação é cada vez mais preocupante na medida em que parte considerável dos servidores efetivos ativos está próximo da aposentadoria.

(...)

Assim, proponho a Vossa Excelência alteração do percentual das contribuições de servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas de 11% para 13,25% e da contribuição patronal do Estado de Goiás de 22% para 26,5% visando reduzir o déficit previdenciário existente.

A modificação proposta permitirá que o referido déficit reduza de R\$ 717,8 milhões para R\$ 511,9 milhões anuais, sendo que esta diferença, R\$ 205,9 milhões, seria suprida pelo Tesouro Estadual (R\$ 131,1 milhões), pelos servidores efetivos ativos (R\$ 65,5 milhões) e pelos servidores inativos e pensionistas (R\$ 9,2 milhões)” (doc. 8, fls. 118-120 – grifos acrescentados).

21. Como se sabe, a existência de déficit previdenciário impõe que o ente público faça aportes em montante suficiente para arcar com as aposentadorias e pensões. Esse aporte de recursos públicos do tesouro,

ARE 875958 / GO

que não estavam vinculados à Previdência Social, retira investimentos de outras áreas de interesse público. Não é ilegítimo, assim, que o Chefe do Poder Executivo justifique o acréscimo na alíquota da contribuição previdenciária com base na necessidade de liberar essas verbas para serem destinadas a obras e serviços essenciais à população. Note-se que não se trata de carrear o valor arrecadado com contribuições previdenciárias para outras finalidades, o que seria vedado, mas de reduzir o déficit no regime próprio e, desse modo, diminuir o volume de aportes de recursos desvinculados do tesouro para a Previdência Social.

22. Portanto, o projeto de lei enviado pelo Chefe do Poder Executivo estava acompanhado de razões suficientes para o aumento da contribuição previdenciária, tendo em vista o notório e expressivo déficit financeiro e atuarial do regime próprio.

23. Em conclusão, entendo que o fato de o projeto de lei não ter sido acompanhado por estudo atuarial que demonstrasse a necessidade de aumento das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade na lei aprovada, mas mera irregularidade que pode ser sanada – como efetivamente foi – pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. E isso por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, *a*, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou a existência de grave comprometimento financeiro e atuarial no regime, o que configurava fundamento idôneo para a majoração da contribuição previdenciária.

ARE 875958 / GO**II.4. Ausência de afronta à razoabilidade, à vedação ao confisco e à equivalência entre contribuição e benefício**

24. O tema em debate não é inteiramente novo para o Supremo Tribunal Federal. Esta Corte já apreciou se lei federal que majorava as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores federais colidia ou não com os princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco. Trata-se do julgamento, por este Plenário, em 1999, das medidas cautelares na ADI 2.010 e na ADC 8, sob a relatoria do Min. Celso de Mello, de que extraio o seguinte trecho:

“A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) - 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

ARE 875958 / GO

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"[19][20].

25. É certo que, nesses julgados, esta Corte considerou que a progressividade de alíquotas, tal como prevista na legislação federal, afrontava princípios constitucionais. Essa conclusão, todavia, não implica dizer que qualquer aumento na contribuição previdenciária seja atentatório à Constituição. A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (*vedação ao excesso*) e se (b) a tributação importou em comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade.

26. Note-se que, na ADI 2.010-MC e na ADC 8-MC, estava em discussão a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.783/1999[21], que aplicava à alíquota-base de 11% um adicional de: (i) 9% sobre a parcela da remuneração que estivesse entre R\$ 1.200,00 e R\$ 2.500,00; e (ii) 14% sobre a parcela da remuneração que superasse R\$ 2.500,00. Por outro lado, a lei questionada nesta ação direta estadual eleva a alíquota para 13,25%, patamar bem inferior. A comparação entre uma e outra previsão normativa já permite visualizar que a carga tributária decorrente da norma declarada inconstitucional era significativamente mais gravosa que a imposta pelas normas aqui em questão.

27. Ademais, ainda que seja plausível o argumento de que a

ARE 875958 / GO

vedação ao confisco deva levar em consideração toda a carga tributária – e não apenas o peso de um tributo específico –, é preciso lembrar que o valor correspondente à contribuição previdenciária deve ser deduzido da base de cálculo do imposto de renda – IR[22]. Desse modo, se o servidor sofre um aumento na tributação dos seus rendimentos pela contribuição previdenciária, também se beneficia de uma redução do montante pago a título de imposto de renda.

28. No caso do Estado de Goiás, não vejo ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, apresentados acima, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.

29. Quanto à relação entre contribuição e benefício previdenciário, o Supremo Tribunal Federal já assentou que não há a obrigatoriedade de exata equivalência entre o montante contribuído e os proventos de aposentadoria, tendo em vista que a previdência do servidor público é regida pelo *princípio da solidariedade* (art. 40, *caput*, da CF/1988). Esse princípio significa que, de modo geral, os indivíduos não contribuem para o custeio de sua própria aposentadoria, mas para a solvabilidade do sistema como um todo. Isso se evidencia, sobretudo, na técnica de financiamento do sistema previdenciário público: o *regime de repartição simples*, no qual os segurados vertem suas contribuições para um *mesmo fundo*, do qual saem os recursos para pagamento dos benefícios de todos. Trata-se, ainda, de financiamento baseado na *solidariedade de grupo*, e não na solidariedade geral, que é típica dos impostos e onera toda a coletividade. É a adoção da ideia de que cabe precipuamente aos

ARE 875958 / GO

servidores públicos arcarem com o déficit de seu próprio regime[23].

30. Com base no princípio da solidariedade, esta Corte declarou a constitucionalidade de norma que instituía contribuição sobre os rendimentos de servidores inativos e pensionistas[24]. Mais recentemente, no julgamento do RE 593.068, sob a minha relatoria, afirmou que “o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma)”[25]. E, na mesma linha, negou o direito à desaposentação – embora o tenha feito em caso atrelado ao regime geral de previdência[26]. Não se quer dizer com isso que o valor do benefício seja totalmente alheio às contribuições arrecadadas. O princípio da contributividade (art. 40, caput, da CF/1988) faz o devido contraponto à solidariedade, impedindo excessos de exação, como, por exemplo, a incidência de contribuição sobre parcelas de natureza indenizatória[27].

31. Rejeito, portanto, as alegações de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco.

III. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de Goiás, para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 100/2012.

33. Proponho, por fim, a fixação da seguinte tese de repercussão geral: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao

ARE 875958 / GO

confisco".

34. É como voto.

[1] A Portaria SEPT nº 1.348/2019, ao regulamentar o art. 9º da EC nº 103/2019, estabelece o seguinte:

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

I - comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:

a) da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, aos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717, de 1998, e ao inciso XIV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008;

(...)

Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea "a" do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros: (...)

II - Para o RPPS com déficit atuarial:

a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019

[2] EM 2018, expectativa de vida era de 76,3 anos. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em:

<https://agencianoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26104-em-2018-expectativa-de-vida-era-de-76-3-anos>

Acesso em: 23.03.2020.

ARE 875958 / GO

[3] EXPECTATIVA de vida dos brasileiros aumenta para 76,3 anos em 2018. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em:

<https://agencianoticias.ibge.gov.br/agencia-noticia/2012-agencia-de-noticias/noticias/26103-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-para-76-3-anos-em-2018>.

Acesso em: 23.03.2020.

[4] United Nations – Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2019* (Standard projections, Population data), 2019. Disponível em:

<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>.

Acesso em: 23.03.2020. V. tb. ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em:

<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma-previdencia-brasil-em-grafico/>.

Acesso em: 23.03.2020. Cf., ainda, BRASIL é o 4º país em que expectativa de sobrevida aos 60 anos mais cresce. Folha de S. Paulo, 23.03.2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/brasil-e-4o-pais-em-que-expectativa-de-sobrevida-aos-60-anos-mais-cresce.shtml>.

Acesso em: 23.03.2020.

[5] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In: Leila Regina Ervatti, Gabriel Mendes Borges e Antonio de Ponte Jardim (orgs.), *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*, 2015, p. 142.

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Séries históricas e estatísticas*. Disponível em: [h](https://seriesestatisticas.ibge.gov.br)

<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br>.

Acesso em: 23.03.2020.

[7] ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em:

<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma->

ARE 875958 / GO

previdencia-brasil-em-graficos

Acesso em: 23.03.2020.

[8] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 35. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019>

Acesso em: 24.03.2020.

[9] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2004, p. 32. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004.

Acesso em: 24.03.2020.

[10] DÉFICIT da seguridade social alcança 4,4% do PIB em 2017, Ministério da Economia, 08.03.2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-4-do-pib-em-2017>. Acesso em: 24.03.2020.

[11] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, *Pension spending*. Disponível em: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending>

Acesso em: 24.03.2020.

[12] Tesouro Nacional, *Aspectos fiscais da seguridade social no Brasil*, nov. 2017, p. 10. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>

Acesso em: 24.03.2020.

[13] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 50-2. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019>

Acesso em: 24.03.2020.

[14] Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em: 07.07.2021.

ARE 875958 / GO

[15] Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>.

Acesso em: 07.07.2021.

[16] O *equilíbrio financeiro* significa a correspondência imediata entre as receitas e despesas, que resulte em saldo zero ou positivo no respectivo exercício. O *equilíbrio atuarial*, a seu turno, consiste numa situação de estabilização do sistema em longo prazo, que depende de múltiplos fatores de influência sobre o valor das contribuições arrecadadas e o *quantum* das prestações a serem saldadas, tais como a expectativa de sobrevida e as taxas de natalidade da população (Fabio Zambitte Ibrahim, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 42).

[17] Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em: 07.07.2021.

[18] Cf. art. 9º da emenda c/c art. 40, § 22, da CF/1988.

[19] ADI 2.010-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.04.2002.

[20] ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.04.2003.

[21] Lei nº 9.783/1999, art. 2º. A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais: (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

[22] Lei nº 8.134/1990, art. 7º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda, poderão ser deduzidas: (...) II - as contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[23] Fábio Zambitte, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 64. V. tb.

ARE 875958 / GO

Marco Aurélio Greco, *Solidariedade e tributação*, In: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi (coords.), *Solidariedade social e tributação*, 2005, p.181.

[24] ADIs 3.105 e 3.128, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso, DJe 18.02.2005.

[25] RE 593.068, sob a minha relatoria, j. em 11.10.2018.

[26] RE 661.256 e RE 827.833, sob minha relatoria, Rel. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 28.09.2017.

[27] RE 593.068, sob a minha relatoria, j. em 11.10.2018.

19/10/2021**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
RECTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIAS - ASMEGO
ADV.(A/S)	: CLARITO PEREIRA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DYOGO CROSARA
ADV.(A/S)	: FELIPE CARDOSO ARAÚJO NEIVA
ADV.(A/S)	: LAURA CARVALHO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO

ARE 875958 / GO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. :ESTADO DE TOCANTINS

ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -AMB

ADV.(A/S) :ALBERTO PAVIE RIBEIRO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) :ILTON NORBERTO ROBL FILHO

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE

ADV.(A/S) :EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO - ANAUNI

ADV.(A/S) :LUIS GUSTAVO FREITAS DA SILVA

ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S) :ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS/CUT

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

ARE 875958 / GO

ADV.(A/S) :RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO
PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES
FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL
E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS - CNSP
ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no qual se discute o Tema 933 da repercussão geral:

“Agravo contra decisão pela qual inadmitido recurso extraordinário em que se discute, com base nos arts. 37, caput, 40, 150, inc. IV, e 195, § 5º, da Constituição da República, quais seriam as balizas impostas pela Constituição 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. “

Na origem, a Associação dos Magistrados do Estado de Goiás - ASMEGO ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar (Vol. 8, fls. 3-43), em face da Lei Complementar Estadual 100, de 27 de dezembro de 2012, que *“introduz alterações na Lei Complementar nº 77, de 22 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a adequação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores -RPPS- e Regime Próprio de Previdência dos*

ARE 875958 / GO

Militares -RPPM-”, para alterar as alíquotas da contribuição previdenciária dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos demais servidores civis, militares, ativos e inativos, e também pensionistas, recolhida para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás.

Narra que a LC 100/2012 modificou as alíquotas dispostas nos arts. 23, I, II e III, 24, II, 25, I e II, e 69, caput, da LC 77/2010, conforme descrito abaixo:

- de 11% (art. 23, I,II; e art. 25, I; e art. 69, caput) para 13,25%;
- de 22% (art. 23, III; e art. 25, II) para 26,5%;
- de 33% (art. art. 24, II) para 39,75%

Sustenta que a lei impugnada, ao promover o aumento das alíquotas de 11% para 13,25%, violou dispositivos da Constituição Estadual, que reproduzem normas da Constituição Federal (art. 40, com a redação dada pela EC 41/2003, art. 195, § 5º; art. 149, § 1º, e 150, IV) por (a) não observar a necessidade de cálculo atuarial para a implementação da medida; (b) afrontar as regras que asseguram a irredutibilidade dos subsídios; e (c) infringir os princípios da igualdade, equidade e isonomia tributária em relação aos servidores públicos federais que estão sujeitos a alíquotas de 11% a título de contribuição previdenciária. Realçou que o reajuste tem caráter confiscatório.

Salienta que a LC 100/2012 foi publicada no suplemento do Diário Oficial do Estado de Goiás 21.496, do dia 27/12/2012; todavia, a disponibilização ocorreu apenas um mês depois, em 18/1/2013, sexta-feira, contrariando o princípio da boa-fé, uma vez que frustra o dever de publicidade dos atos legislativos.

ARE 875958 / GO

Acresce que os aumentos também violaram o art. 3º da Lei Federal, pois se esse dispositivo veda que as alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social sejam inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União; assim, pela mesma razão, defende que também não podem ser superiores.

Argumenta que a elevação das alíquotas feita de forma unilateral teve, na verdade, o intuito de reduzir o déficit público decorrente do descontrole das contas do Estado, o que configuraria desvio de finalidade, além de ter provocado desequilíbrio entre o valor da prestação a ser suportada pelos contribuintes e o valor do benefício a ser alcançado pelo instituto de previdência, o que revela ofensa ao princípio da vinculação da receita.

A liminar foi deferida (Vol. 8, fl. 157), para suspender os efeitos da LC Estadual 100/2012, por vislumbrar-se confronto da norma impugnada com (a) o princípio da correlação entre o valor da contribuição e a correspondente fonte de custeio (art. 195, § 5º, CF); (b) princípio da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário (art. 40, CF); (c) o princípio da vinculação da receita obtida com a contribuição previdenciária, para custear, com exclusividade, o próprio regime previdenciário; e (d) a limitação constitucional do poder de tributar (art. 150, IV, CF), que veda a instituição de tributo com efeito de confisco.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS prestou informações (Vol. 8, fl. 195) afirmando, em síntese, que a majoração da alíquota previdenciária serviu para conter o déficit no fluxo de caixa do Regime Próprio da Previdência Social - RPPS, proporcionando equilíbrio financeiro e atuarial entre o custo previdenciário e os recursos que o financiam. Defendeu que inexistente violação ao princípio da isonomia tributária, pois tanto a Constituição Federal, no seu art. 149, § 1º, como a

ARE 875958 / GO

Lei 9.717/1998, art. 3º, permitem a aplicação de alíquotas diferenciadas entre servidores estaduais e federais, além do que estão ausentes quaisquer efeitos confiscatórios, bem como ferimento à regra da irredutibilidade de remuneração.

Da mesma forma, o PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA do ESTADO DE GOIÁS apresentou informações aduzindo que a proposta legislativa que adveio da LC 100/2012 trouxe as considerações dos Secretários de Estado da Fazenda e de Gestão e Planejamento, no sentido de demonstrar as dificuldades fiscais que o Estado de Goiás enfrentou em 2011, em vista de pagamento de dívidas e demandas por aumentos salariais envolvendo os servidores do Estado e as nomeações pendentes dos concursados (Vol. 9, fls. 112-117).

Contra a decisão liminar do TJGO, o Estado de Goiás requereu ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a suspensão da medida (Vol. 9, fl. 66). Em 22/5/2013, na SL 700/GO, o então Presidente do STF, Min. JOAQUIM BARBOSA, concedeu a liminar para suspender a cautelar concedida pelo TJGO, até o trânsito em julgado da decisão que resolver a ação direta ajuizada na origem (Vol. 9, fls. 95-108).

Esse julgado desafiou agravo interno interposto pela ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIÁS.

Todavia, o Min. DIAS TOFFOLI, em 10/9/2019, quando no exercício da Presidência desta CORTE, confirmou a decisão acima, para conceder, em definitivo, a suspensão pretendida, julgando prejudicado o agravo.

Na sequência, o TJGO, no julgamento do mérito, por unanimidade, julgou procedente o pedido para assentar a inconstitucionalidade formal e material, com efeitos *ex nunc*, da norma impugnada, ao fundamento de que a apresentação do cálculo atuarial em 4/4/2013, após a edição da LC 100, feita em 27/12/2012, não é capaz de legitimá-la, uma vez que extemporaneidade do relatório acerca dos cálculos atuariais impediria a

ARE 875958 / GO

análise do reconhecimento acerca da necessidade do aumento da alíquota, indicando que o real objetivo do incremento da contribuição previdenciária foi a formação de caixa para fins diversos do da previdência social.

O acórdão recebeu a seguinte a ementa (Vol. 9, fls. 266-268):

“A Ç Ã O D I R E T A D E I N C O N S T I T U C I O N A L I
D A D E . L E I C O M P L E M E N T A R E S T A D U A L N º 1 0 0 / 2 0 1 2 .
M A J O R A Ç Ã O D A A L Í Q U O T A D A C O N T R I B U I Ç Ã O
P R E V I D E N C I Á R I A D O R E G I M E P R Ó P R I O D E P R E V I D Ê N C I A
S O C I A L D O E S T A D O D E G O I Á S . A U S Ê N C I A D O E S T U D O
A T U A R I A L . J U S T I F I C A T I V A N A R E D U Ç Ã O D O D É F I C I T
P R E V I D Ê N C I Á R I O . A F R O N T A A O S P R I N C Í P I O S D A
R A Z O A B I L I D A D E , D A V E D A Ç Ã O D A U T I L I Z A Ç Ã O D E
T R I B U T O S P A R A E F E I T O D E C O N F I S C O (A R T S . 9 2 E 1 0 2 , I V ,
D A C O N S T I T U I Ç Ã O E S T A D U A L) E D A C O R R E L A Ç Ã O . L E I
D E C L A R A D A I N C O N S T I T U C I O N A L . M O D U L A Ç Ã O D O S
E F E I T O S . E X N U N C .

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

ARE 875958 / GO

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.”

Opostos Embargos de Declaração pelo Governador do Estado de Goiás, foram rejeitados. (Vol. 9, fl. 31).

Irresignado, o Governador interpôs o presente Recurso Extraordinário (Vol. 9, fls. 43-71), com amparo no artigo 102, III, “a”, da CF/1988, em que aponta violação aos artigos 37, caput; 40, caput; 150, IV, da Constituição Federal, sustentando, em síntese, que

(a) nem a Constituição Federal nem a do Estado de Goiás fazem a expressa exigência de que a mensagem que encaminha o projeto de lei sobre o aumento da alíquota da contribuição previdenciária no regime próprio seja instruído com esse ou aquele documento (Vol. 9, fl. 61);

(b) “o exame dos documentos indicados nesse trecho do voto dão conta de que o Estado de Goiás e a Goiasprev nunca deixaram, antes ou depois da edição da Lei Complementar n.º 100/12, de realizar estudos de avaliação atuarial no regime próprio de previdência, (...) e “como já se demonstrou várias vezes nestes autos, não é possível deixar de realizar esses cálculos e esses estudos, pois eles consistem numa exigência prevista em lei federal” (Lei 9.717/1998, arts. 1º, I; 3º, e 7º), embora nem a Constituição Federal e a Constituição Estadual não façam essa exigência (Vol. 9, fl. 62-63);

(c) “o Ofício Mensagem n.º 235/2012 permite perceber que

ARE 875958 / GO

o chefe do Executivo goiano alude extensa e especificamente ao elevado e crescente deficit previdenciário e à necessidade do incremento das receitas do regime próprio." (...) "Não parece justo que, concebido nos termos do art. 40 da Constituição Federal, o regime próprio siga sendo largamente financiado com recursos provenientes da arrecadação de impostos, significando isso que a sociedade continua a contribuir, mais do que deveria, para custear aposentadorias e outros benefícios previdenciários de servidores públicos, inclusive dos magistrados e membros do Ministério Público" (Vol. 9, fls. 70-71).

Requer, por fim, a reforma do acórdão para afirmar-se a constitucionalidade da norma.

Em contrarrazões, (Vol. 9, fls. 79-93), Associação dos Magistrados do Estado de Goiás - ASMEGO aponta a deficiência na fundamentação do apelo, a não indicação dos dispositivos constitucionais tidos por violados, e a necessidade de revisão de fatos, o que faria incidir as Súmulas 283, 284, 279, todas do STF. Acresce que o apelo não pode ser conhecido, uma vez que a sua análise passa pelo exame de lei local. No mérito, pleiteia seja negado seguimento ao recurso ou, caso conhecido, seja mantido o acórdão recorrido.

O Tribunal de origem inadmitiu o apelo extremo aplicando a Súmula 279 do STF (Vol.9, fls. 101-105).

No agravo, a parte recorrente renova as mesmas razões recursais veiculadas no Recurso Extraordinário (Vol. 9, fls. 112-127).

Inicialmente, o Relator, o Ilustre Min. ROBERTO BARROSO negou seguimento ao apelo por considerar que a análise da matéria dependeria do exame de fatos e provas, além da legislação local, o que atrai os óbices dos Enunciados 279 e 280, ambas desta CORTE (Vol. 9, fls. 142-146).

ARE 875958 / GO

Interposto agravo interno pelo Governador do Estado de Goiás, o Relator reconsiderou a decisão agravada e determinou o prosseguimento do recurso (Vol. 9, fls. 148-164).

Em 16/2/2017, o Plenário Virtual reconheceu a repercussão geral da matéria, nos termos da seguinte ementa:

“EMENTA : 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.”

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento. A ementa da manifestação exhibe o teor a seguir (Vol. 134):

“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*

ARE 875958 / GO

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.”

É o relatório.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade do recurso, passo à análise do mérito.

Consiste a presente controvérsia em definir as balizas constitucionais para o aumento das alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre os servidores públicos, considerando o caráter contributivo do regime previdenciário, dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, e da vedação ao confisco e da razoabilidade.

O Tribunal de origem reputou inconstitucional a norma impugnada que aumentou as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos do Estado de Goiás, por entender que, no caso sob exame, a ausência de apresentação do cálculo atuarial previamente à edição da lei não permite demonstrar que o incremento procedido preserva o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e assegura a equivalência entre o valor da contribuição e os benefícios decorrentes, e não configura efeito confiscatório nos vencimentos dos servidores.

Após a interposição do presente Recurso Extraordinário, a LC 100/2012 sofreu diversas alterações - até que, no ano de 2020, foi

ARE 875958 / GO

integralmente revogada pela LC estadual 161, que passou a dispor sobre o regime próprio de previdência social do Estado de Goiás.

Ainda assim, o Relator, o Ilustre Min. ROBERTO BARROSO admitiu o presente Recurso Extraordinário, por entender que a questão constitucional com repercussão geral reconhecida não está prejudicada tendo em vista que a decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL sobre a matéria servirá de orientação para toda a Federação. Acresceu que além de o Estado de Goiás ter prosseguido na cobrança da contribuição previdenciária de seus servidores públicos, deve-se ter presente que a novel reforma da Previdência Social, instituída pela EC 103/2019, *“proibiu Estados, Distrito Federal e Municípios com déficit atuarial de adotarem alíquota de contribuição previdenciária inferior à dos servidores da União, fixada no patamar de 14%, que deve ser reduzido ou majorado de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido (arts. 9º, § 4º, e 11, caput, e § 1º)”*.

Efetivamente, o deslinde da controvérsia permanece de alta relevância, mormente em face das circunstâncias destacadas pelo Relator.

Passemos, então, a examinar o arcabouço constitucional e legal que respaldam a iniciativa legislativa dos entes federados no que toca à previdência social.

A Constituição Federal em seu art. 24, XII, dispõe:

“ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; “

Por sua vez, o art. 40 prevê:

ARE 875958 / GO

“Art. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

Ainda, deve citar-se o a art. 149 que instrui:

“Art. 149 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.”

De outro lado, a Lei Federal 9.717/1998, recepcionada com status de lei complementar pela EC 103/2019, dita que:

“Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

ARE 875958 / GO

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)''

Nessa mesma toada, a LC 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal – exige que da LDO conste a avaliação da situação financeira e atuarial atinente ao regime geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, *in verbis*:

''Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

(...)

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;''

Da leitura dos dispositivos constitucionais acima transcritos, extrai-se que a Constituição Federal impõe que o regime próprio de previdência social dos servidores públicos de todos os entes da Federação devem estar pautado em critérios que asseguram o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, sem delimitar contudo a forma como esse objetivo

ARE 875958 / GO

será cumprido pelas unidades federativas.

Lado outro, as normas legais supracitadas estabelecem ser obrigação de, anualmente, realizar-se a avaliação específica da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos.

Dessa legislação infraconstitucional, todavia, também não decorre a exigência de que o projeto de lei propondo o reajuste das contribuições deve ser necessariamente acompanhado de relatório no qual constem os cálculos atuariais que demonstrem a necessidade da majoração da alíquota, sob pena inviabilizar-se a análise da matéria pelo órgão legislativo competente para discussão e votação da lei previdenciária.

O que constituinte pretendeu, no que foi acompanhado pelo legislador infraconstitucional, foi afastar o histórico desequilíbrio atuarial que era observado no regime próprio antes da EC 3/1993 e que, mesmo após a EC 20/1998, ainda não havia sido solucionado, pois as contribuições dos servidores públicos não guardavam adequada proporcionalidade entre as fontes de custeio e os benefícios concedidos.

Especificamente quanto ao Estado de Goiás, constou da SL 700, que deferiu a liminar para suspender a medida liminar concedida pelo TJ/GO a seguinte descrição da situação previdenciária do RPSS no ente federativo:

“A origem desse déficit está exclusivamente na ausência de uma contribuição previdenciária condizente com o valor da fixação dos proventos e com o tempo necessário para se aposentar. O servidor público passou a contribuir para o custeio de sua aposentadoria somente a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, até então sua aposentadoria era um prêmio dado pelo Estado (conforme previa, por exemplo, o art.

ARE 875958 / GO

259 da Lei n.º 10.460/88, que dispõe sobre o Estatuto do Servidor Público Civil do Estado de Goiás). São apenas 15 anos de efetiva contribuição previdenciária descontada da remuneração do servidor.

Diante dessa recente e obrigatória solidariedade contributiva do servidor no financiamento de sua própria aposentação, temos como uma verdade crua a existência de muitos servidores hoje aposentados que não tiveram uma única contribuição vertida para o custeio de sua aposentadoria, pois, quando em atividade, eram beneficiários da regra de que a aposentadoria era apenas um prêmio pelos seus serviços prestados. Temos, ainda, um número considerável de servidores em atividade que recebem abono de permanência e cujo tempo de contribuição é inferior a 15 anos, ou seja, menos da metade de seu tempo considerado para sua aposentadoria será de efetiva solidariedade no custeio de seu benefício previdenciário.”

Verifico que, no Ofício Mensagem 235/2012, de 7/12/2012, subscrito pelo Governador do Estado de Goiás, dirigido ao Presidente da Assembleia Legislativa, o qual acompanhou o projeto de lei Complementar 100/2012, que alterou a LC 77/2010 para elevar as alíquotas de contribuição previdenciária patronal e dos servidores ativos e inativos do Estado, está demonstrado o crescente deficit previdenciário e à necessidade do incremento das receitas do regime próprio. Vejamos (Vol. 9, fls. 4-6):

“Encaminho à apreciação e deliberação dessa augusta Assembléia Legislativa o incluso projeto de lei complementar que altera a Lei Complementar nº 77, de 22 de janeiro de 2010, no tocante às alíquotas de contribuição previdenciária patronal e dos servidores ativos e inativos do Estado de Goiás.

Em documento subscrito pelos Secretários de Estado da Fazenda e de Gestão e Planejamento, anexado aos Autos n. 201200013004344, estão postas as seguintes considerações a

ARE 875958 / GO

respeito do projeto:

“Durante o ano de 2011 foram inúmeras as dificuldades fiscais enfrentadas pelo Estado de Goiás. No ano corrente e nos próximos exercícios financeiros estes problemas tendem a permanecer em função das vinculações constitucionais crescentes, pagamentos da dívida historicamente em nível bastante elevado e as demandas por aumentos salariais já aprovados por Vossa Excelência, além da necessidade de convocação dos concursados de anos anteriores, com nomeações pendentes.

Deste modo, a receita líquida do Tesouro Estadual prevista/executada em 2012 está comprometida em 73% com pagamento de salários, 20% com pagamento da dívida com a União e entidades financeiras nacionais e internacionais, e o restante com custeio e investimentos das vinculações constitucionais e legais existentes.

Portanto, 100% dos recursos do caixa único do Estado já estão comprometidos, praticamente inexistindo recursos para custeio e investimento dos órgãos que não tem vinculação constitucional.

Verifica-se também que o comprometimento financeiro com aposentadorias e pensões em 2011, somente do Poder Executivo resultam em R\$ 1.724 milhões. Este valor foi composto pela contribuição dos servidores inativos pensionistas (2,61% - R\$ 45 milhões), pela contribuição dos servidores efetivos ativos (18,69% - R\$ 320,5 milhões) e pelo Tesouro Estadual (78,80% - R\$ 1.359 milhões), sendo que deste último, R\$ 641 milhões referente à contribuição patronal e R\$ 717,8 milhões correspondente ao déficit previdenciário. Essa situação é cada vez mais preocupante na medida em que parte considerável dos servidores efetivos ativos está próximo da aposentadoria.

ARE 875958 / GO

(...)

Assim, proponho a Vossa Excelência alteração do percentual das contribuições de servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas de 11% para 13,25% e da contribuição patronal do Estado de Goiás de 22% para 26,5% visando reduzir o déficit previdenciário existente.

A modificação proposta permitirá que o referido déficit reduza de R\$ 717,8 milhões para R\$ 511,9 milhões anuais, sendo que esta diferença, R\$ 205,9 milhões, seria suprida pelo Tesouro Estadual (R\$ 131,1 milhões), pelos servidores efetivos ativos (R\$ 65,5 milhões) e pelos servidores inativos e pensionistas (R\$ 9,2 milhões).

(...)

Ademais, o impacto da referida contribuição adicional sobre os servidores inativos e pensionistas do Poder Executivo representará somente 0,53% da folha salarial dos aposentados e pensionistas. O impacto sobre os funcionários ativos do referido Poder será da ordem de 1,51% sobre a folha destes e no Tesouro Estadual o impacto representará 7,60% sobre a folha.

(...)

Com relação aos outros Poderes do Estado de Goiás, estima-se que poderíamos incrementar as receitas de contribuições previdenciárias em mais de R\$ 57 milhões, vide quadro abaixo, reduzindo o déficit total do ente federado em cerca de R\$ 285 milhões (R\$ 228 milhões do Poder Executivo e R\$ 57 milhões dos demais Poderes).

(...)

A título de informação, outros entes federados estão

ARE 875958 / GO

propondo ações similares, visando promover um maior equilíbrio em seus sistemas previdenciários, e, alguns, já alteraram suas alíquotas para os níveis desta proposta, tais como.

(...)

Com essas razões e na expectativa de ver aprovado o incluso projeto de lei, solicito para sua tramitação o regime de urgência previsto no art. 22 da Constituição Estadual. “

Ou seja, se o Poder Legislativo, no seu âmbito de autonomia conferido pelo art. 24, XII, da CF, analisou e aprovou a norma considerando suficientes as informações colacionadas pelo Poder Executivo local para justificar o incremento das alíquotas, não cabe ao Judiciário impor exigências outras que não aquelas expressamente determinadas pela Constituição e pelas leis pertinentes.

Até porque cabe ao Legislativo local tomar em consideração toda a situação fiscal do Estado, haja vista que os cálculos atuariais não se traduzem necessariamente no simples confronto de proporções entre os aumentos, mas é preciso ponderar outros fatores como o número de contribuintes e o de beneficiados, além do tempo provável de contribuição daqueles e o de percepção dos benefícios por parte destes, consoante afirmado pelo Eminentíssimo Min. MORERIA ALVES, Relator, por ocasião do julgamento do AI 212515 AgR, Primeira Turma, DJ de 7/8/1998.

Consoante informou a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, consta dos autos o Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Goiás que revela um déficit atuarial - diferença negativa entre a receita (contribuição dos servidores, 11%, e patronal, 22%) e as despesas previdenciárias da ordem de R\$ 42 bilhões, no exercício de 2012 (Vol. 9, fls. 8-54).

ARE 875958 / GO

Assim, entendo como consignado pelo Ilustre Relator que o fato de o supramencionado Relatório de Avaliação Atuarial não ter acompanhado o projeto de lei não inquina a lei aprovada de inconstitucionalidade, pois tal irregularidade foi sanada pela demonstração do desequilíbrio verificado entre a receita e a despesa do regime estadual de previdência, apta a justificar a majoração da alíquota da contribuição dos servidores.

Quanto ao argumento do Tribunal de origem de que a lei impugnada buscou reduzir o déficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção à seguridade social, o que revelaria o caráter de confisco e o desrespeito aos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco, com todo respeito a esse entendimento, compreendo da mesma maneira como pontuado na já referida SL 700, que *“se o estado-requerente não puder reduzir o déficit do RPPS com a solidariedade dos servidores públicos, esses valores serão cobrados e toda a sociedade.”*

Com efeito, o desequilíbrio entre contribuição e benefícios previdenciários acarretará a utilização das receitas do tesouro estadual para custear o pagamento das aposentadorias e pensões de seus servidores, drenando assim recursos que seriam aplicados nas áreas de saúde, educação, segurança públicas.

Da mesma forma, novamente pedindo vênias aos Ilustres Desembargadores do Órgão Especial do TJGO, não vislumbro ofensa ao caráter contributivo e solidário do regime de previdência social, haja vista que o princípio da solidariedade na forma de participação no custeio não importa paridade exata entre o valor da contribuição e os respectivos benefícios, consoante esclarecido na aludida SL 700, da qual transcrevo o seguinte excerto:

“A Constituição estabelece que o sistema de custeio previdenciário do servidor público será solidário (art. 40), ao

ARE 875958 / GO

passo em que a legislação infraconstitucional por vezes adota solução híbrida para o modelo de participação, com base nas sistemáticas de repartição simples e de repartição dos capitais de cobertura.

Em termos diretos, os modelos adotados no Brasil não equivalem à poupança forçada, no qual cada segurado é o único responsável por formar os recursos que servirão para o pagamento dos benefícios.

Na forma do art. 40 da Constituição, a intensidade da contribuição não se traduz em contrapartida linear no cálculo do benefício, pois os contribuintes da atualidade são responsáveis pelo custeio dos benefícios pagos aos inativos que lhes são contemporâneos (inativos e pensionistas de hoje).

Em contrapartida pela solidariedade, os contribuintes da atualidade tem a perspectiva de, uma vez inativos no serviço público, ter parte dos recursos necessários ao custeio dos próprios benefícios recolhidos pelos servidores ativos de amanhã. A estrita relação de proporcionalidade entre o custeio individual e o respectivo benefício somente seria condição de validade da cobrança se o modelo brasileiro fosse de exclusiva capitalização. Os modelos de capitalização caracterizam-se pela formação de contas individuais, abastecidas preponderantemente pelos recursos da parte-interessada, numa espécie de poupança, como registrei.

Dito modelo de capitalização é adotado apenas no campo das relações contratuais próprias da previdência complementar, de forma que a previdência social pública e de participação obrigatória é baseada na solidariedade.

Esta Corte já rejeitou a tese da retributividade isométrica estrita, por ocasião do julgamento da tributação dos servidores públicos inativos (ADI 3.128, red. p. acórdão min. César

ARE 875958 / GO

Peluso), de modo a afastar a pretensão dos servidores inativos de permanecerem imunes ao pagamento da contribuição previdenciária.”

No mesmo sentido foi a decisão do PLENÁRIO desta CORTE na ADPF 418, DJe de 30/4/2020, na qual figurei como Relator. Eis a ementa do acórdão:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 127, IV, E 134 DA LEI 8.112/1990. PENALIDADE DISCIPLINAR DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 3/1993, 20/1998 E 41/2003. PENALIDADE QUE SE COMPATIBILIZA COM O CARÁTER CONTRIBUTIVO E SOLIDÁRIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES. PODER DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003 estabeleceram o caráter contributivo e o princípio da solidariedade para o financiamento do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Sistemática que demanda atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas.** 2. **A contribuição previdenciária paga pelo servidor público não é um direito representativo de uma relação sinalagmática entre a contribuição e eventual benefício previdenciário futuro.** 3. A aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Precedentes. 4. A perda do cargo público foi prevista no texto constitucional como uma sanção que integra o poder disciplinar da Administração. É medida extrema aplicável ao servidor que apresentar conduta contrária aos princípios básicos e deveres funcionais que fundamentam a atuação da Administração Pública. 5. A

ARE 875958 / GO

impossibilidade de aplicação de sanção administrativa a servidor aposentado, a quem a penalidade de cassação de aposentadoria se mostra como única sanção à disposição da Administração, resultaria em tratamento diverso entre servidores ativos e inativos, para o sancionamento dos mesmos ilícitos, em prejuízo do princípio isonômico e da moralidade administrativa, e representaria indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade. 6. Arguição conhecida e julgada improcedente.

Importa ressaltar, por oportuno, que o aumento da alíquota de 11% para a 13,25% não espelha por si só ferimento ao princípio da razoabilidade. Como bem pontuado, pelo Ilustre Relator, esse aumento apenas atenuou o déficit atuarial do RPSS do Estado-membro, o que autoriza a ilação de que o Estado-membro, ao definir as novas alíquotas da contribuição, ponderou o impacto desse aumento sobre a capacidade contributiva dos servidores de forma a não afetar substancialmente seus vencimentos.

Por todo o exposto, acompanho o Ilustre Relator, para dar provimento ao Recurso Extraordinário, e declarar a constitucionalidade da Lei Complementar estadual 100/2012.

Adiro à tese que foi proposta por Sua Excelência nesses termos: “1. *A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição da lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração de déficit financeiro e atuarial que justificava a medida.* 2. *A majoração da alíquota da contribuição do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco.*”

É como voto.

ARE 875958 / GO

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RECDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DE GOIAS - ASMEGO

ADV.(A/S) : CLARITO PEREIRA (7531/GO) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DYOGO CROSARA (023523/GO)

ADV.(A/S) : FELIPE CARDOSO ARAÚJO NEIVA (45740/GO)

ADV.(A/S) : LAURA CARVALHO (34601/GO)

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (00000/DF)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DOA ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : ESTADO DE TOCANTINS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -AMB

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : ILTON NORBERTO ROBL FILHO (38677/DF, 43824/PR, 48138-A/SC)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA (34718/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO - ANAUNI
ADV.(A/S) : LUIS GUSTAVO FREITAS DA SILVA (23371/DF)
ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL - CNTSS/CUT
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA (34718/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS - CNSP
ADV.(A/S) : JULIO BONAFONTE (123871/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 933 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de Goiás, para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 100/2012, e fixou a seguinte tese: "1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco", nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo recorrente Governador do Estado de Goiás, o Dr. Lázaro Reis Pinheiro Silva, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Carlos da Costa e Silva Filho, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Associação

dos Magistrados Brasileiros -AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS/CUT, o Dr. Paulo Freire; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE, o Dr. Eugênio Aragão. Plenário, Sessão Virtual de 8.10.2021 a 18.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário