

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 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.

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 inexistia violação ao princípio da isonomia tributária, pois tanto a Constituição Federal, no seu art. 149, § 1º, como a 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

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):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 100/2012. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DO ESTUDO ATUARIAL. JUSTIFICATIVA NA REDUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO (ARTS. 92 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EX NUNC.

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

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

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

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 Goiásprev 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 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).

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 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 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:

“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:

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 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. 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 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.

(...)

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 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).

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 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 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 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.