

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 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 constitucionalidade, 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 alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores. Alegação de constitucionalidade. 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 constitucionalidade –, 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 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 constitucionalidade 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 sobrevida* também está aumentando. Alguém que hoje conte com 60 anos de idade deve viver até os 82,6 anos (*expectativa de sobrevida*) [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 arcaram 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 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, despeseram 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 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 “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 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).

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, 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 constitucionalidade 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.

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/proportionalidade 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 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 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/proportionalidade 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 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/proportionalidade 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 constitucionalidade, 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".

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: . Acesso em: 23.03.2020.

[3] EXPECTATIVA de vida dos brasileiros aumenta para 76,3 anos em 2018. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em: . 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: . Acesso em: 23.03.2020. V. tb. ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em: . 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: . 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: . Acesso em: 23.03.2020.

[7] ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em: . 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: . 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-alanca-4-4-do-pib-em-2017>. Acesso em: 24.03.2020.

[11] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, *Pension spending*. Disponível em: . Acesso em: 24.03.2020.

[12] Tesouro Nacional, *Aspectos fiscais da seguridade social no Brasil*, nov. 2017, p. 10. Disponível em: . 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: . 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.

[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. 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/10/2021 00:00