

PROCESSO Nº :2019006418



INTERESSADO:GOVERNADORIA DO ESTADO

ASSUNTO :MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

VOTO EM SEPARADO

Versam os autos sobre projeto de emenda à Constituição Estadual, de autoria da Governadoria do Estado, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Analisando o presente projeto, entendemos que há óbice legal para aprovação da propositura em pauta, no que tange ao descumprimento do devido processo legislativo (prazo regimental para a tramitação da matéria), nos termos do artigo 217, do Regimento Interno da Casa.

Ademais, caso o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação assim não entenda, com o objetivo de aprimorar a redação original do projeto em tela, peça vênia para apresentar as seguintes emendas à PEC.

1ª Emenda Aditiva: Acrescente-se o §§14-A, 14-B, 14-C, 14-D, 14-F, 14-G, 14-H, 14-L, 14-M, ao artigo 97, como proposto no artigo 1º da PEC___/2019, nos seguintes termos:

"§14-A - É assegurado aos servidores referidos no §14 o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência do Estado de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 14-B a 14-C deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

§ 14-B O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência do Estado, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

§ 14-C O fator de conversão de que trata o parágrafo anterior, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula: $FC = Tc/Tt$

Onde:

FC = fator de conversão;



Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência do Estado de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo do Estado ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e Defensoria Pública até a data da opção;

Tt = 455, quando servidor titular de cargo efetivo do Estado ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e Defensoria Pública, se homem, nos termos da alínea "a" do inciso III do art. 40 da Constituição Federal;

Tt = 390, quando servidor titular de cargo efetivo do Estado ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e Defensoria Pública, se mulher, ou professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se homem;

Tt = 325, quando servidor titular de cargo efetivo do Estado de professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se mulher.

§ 14-D O fator de conversão será ajustado pelo órgão competente para a concessão do benefício quando, nos termos das respectivas leis complementares, o tempo de contribuição exigido para concessão da aposentadoria de servidor com deficiência, ou que exerça atividade de risco, ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, for inferior ao Tt de que trata o parágrafo anterior.

§ 14-E O benefício especial será pago pelo órgão competente do Estado, por ocasião da concessão de aposentadoria, inclusive por invalidez, ou pensão por morte pelo regime próprio de previdência do Estado, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, enquanto perdurar o benefício pago por esse regime, inclusive junto com a gratificação natalina.

§ 14-F O benefício especial calculado será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo regime geral de previdência social.

§ 14-G O prazo para a opção de que trata o inciso II do *caput* deste artigo será de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir do início da vigência desta proposta de emenda constitucional.

§ 14-H O exercício da opção a que se refere este artigo é irrevogável e irretroatável, não sendo devida pelo Estado e suas autarquias e fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima do limite previsto no *caput* deste artigo.

§ 14-I A adesão dos servidores ao Regime de Previdência Complementar de que trata esta Lei depende de prévia e expressa opção por um dos planos de benefícios acessíveis ao participante, tendo direito à contrapartida do patrocinador, nunca inferior ao percentual recolhido pelo optante, nos termos da lei que instituiu o regime de previdência complementar.

§ 14-J Fica assegurado ao participante o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, nos termos do regulamento do plano de benefícios.

§ 14-K Na hipótese de o cancelamento ser requerido no prazo de até noventa dias da data da inscrição, fica assegurado o direito à restituição integral das contribuições vertidas, a ser paga em até sessenta dias do pedido de cancelamento, corrigidas monetariamente.

§ 14-L O cancelamento da inscrição previsto no § 5º não constitui resgate.

§ 14-M A contribuição aportada pelo patrocinador será devolvida à respectiva fonte pagadora no mesmo prazo da devolução da contribuição aportada pelo participante."

JUSTIFICATIVA: Pelo contido no art. 40, § 16º da Constituição Federal, podem os servidores que ingressaram antes do regime de previdência complementar optar por este regime.

No âmbito federal, essa faculdade foi pormenorizada na Lei federal 12.618/12 em seus artigos 1º e 3º - prevendo um benefício especial adicionado ao teto do regime geral (RGPS) para os que entraram antes da lei no serviço público e optarem pelo regime complementar (em virtude das contribuições sobre os vencimentos integrais que já ocorreram).

Insta frisar que, corroborando à demonstração do grande interesse da administração pública nesse sentido, a Lei Federal referida (Lei 12.618/12), teve recentemente seu artigo 3º, § 7º, alterado pela Lei 13.328/16, no sentido de se ampliar o prazo para que os servidores da União possam fazer esta opção em um claro incentivo ao regime complementar.

Ocorre, entretanto, que as leis de diversas unidades federativas não previram a possibilidade de migração, deixando, ainda, de regulamentar o aproveitamento das contribuições anteriores, em desrespeito ao princípio federativo e da isonomia, e tolhendo



indevidamente um direito subjetivo dos servidores.

A presente proposta visa a garantir explicitamente o direito de opção ao regime da previdência complementar dos servidores estaduais que ingressaram no serviço público anteriormente à sua instituição.

Tal medida seria de interesse do Poder Executivo, pois significa menos aposentadorias integrais no futuro, e dos servidores, pois deixa a escolha a critério dos servidores, de acordo com a análise e características pessoais individuais.

Por fim, cabe salientar que a presente proposta é um mero espelho do texto contido na legislação federal - o que demonstra o respeito ao princípio federativo -, sendo conveniente sua transposição às disposições transitórias, como regime opcional de transição, até para segurança jurídica dos optantes.

2ª Emenda Aditiva: Acrescente-se o §3º, e seus incisos, ao artigo 97-A, como proposto no artigo 1o da PEC ___/2019, nos seguintes termos

“Art. 97-A (...)

(...)

§3º O segurado ou o servidor público que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV - período adicional de contribuição correspondente à 50% do tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.”

JUSTIFICATIVA: A presente emenda visa a trazer sentido à palavra “transição”, pois a PEC aduzida é excessivamente rigorosa ao exigir pedágio de 100% e idades mínimas elevadíssimas. Corrige-se, nessa quadra, uma injustiça praticada em face dos servidores públicos efetivos que já passaram, inclusive, por 3 (três) regras de transição e adentraram na vida laborativa muito cedo. Com esta emenda, poderão esses servidores, sem que o Estado tenha qualquer tipo de perda considerável de receita, se aposentar com um mínimo de respeito ao princípio da proporcionalidade. Adotou-se cautela, nesta Emenda, ao abrandar a reforma para aqueles que começaram a trabalhar e recolher para a Previdência Social muito cedo – registra-se que, antes da Constituição de 1988, o início da contribuição para a Previdência se dava a partir dos 12 anos de idade.

Cumpra, ainda, observar que a própria EC 103/2019 adotou este critério para o Regime Geral da Previdência em seu artigo 17, inciso II:

Art. 17. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e que na referida data contar com mais de 28 (vinte e oito) anos de contribuição, se mulher, e 33 (trinta e três) anos de contribuição, se homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

(...)

II - cumprimento de período adicional correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem. (grifo nosso)



Assim, considerando ainda que a EC 103/2019 utilizou pedágio de 50% para o Regime Geral, é necessária a fixação de um patamar igual para a transição dos servidores públicos, em respeito ao princípio da isonomia.

3º Emenda Aditiva: Acrescente-se o §3 ao artigo 97-A, como proposto no artigo 1º da PEC___/2019, nos seguintes termos

“Art. 97-A (...)

(...)

§3 A pensão por morte concedida a servidor público será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da remuneração ou da aposentadoria recebida pelo servidor na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento.”

JUSTIFICATIVA: O atual texto do art. 23 da Emenda Constitucional n. 103/2019, cuja aplicação é referida no artigo 97-A da PEC em análise, além de impor uma significativa redução do valor da pensão para servidores públicos e segurado do RPPS em relação às normas constitucionais e legais atualmente vigentes, mediante a instituição de cotas, prejudica ainda mais o servidor ou o segurado que falecer na ativa, dispondo que a pensão por morte deste será calculada “aposentando-se” o servidor, na data do óbito, por incapacidade permanente para o trabalho, ou seja, proporcionalmente, salvo no caso de acidente do trabalho ou doença relacionada ao trabalho.

Assim, as cotas familiares e individuais (50% + 10% por cada dependente, até o limite de 100%) serão aplicadas sobre o que seria uma aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição, reduzindo drasticamente os valores recebidos pela família do falecido.

A situação fica mais grave ainda se considerarmos que a aposentadoria por incapacidade permanente foi restringida para excluir da integralidade os casos de aposentadoria por doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei. Nessas situações, o servidor também será aposentado com remuneração proporcional ao tempo de contribuição.

Vejamos um exemplo de aplicação da pensão por morte considerando o atual regramento da matéria.

Um servidor ativo com 20 anos de tempo de contribuição que receba, por exemplo, R\$ 10.000,00 e que venha a falecer, por algum motivo não relacionado ao trabalho, que tenha uma esposa e um filhinho menor deixará nos moldes atuais, a título de pensão por morte para seus dois dependentes, o valor de R\$ 8.751,83.

Se aprovado o texto atual do artigo 23, esse mesmo servidor deixará para sua esposa e seu filhinho uma pensão por morte no valor de cerca de R\$ 4.200,00, ou seja, uma redução de mais de 50% do valor.

Se ele já estivesse aposentado, mesmo com o atual texto do artigo 23 da EC 103/2019, a família do servidor falecido receberia R\$ 7.000,00, considerados os dois dependentes.

Vemos que não se mostra nada justa essa discriminação entre ativos e aposentados, sobretudo em um momento de imensa dor e considerado a maior probabilidade de o servidor e o trabalhador ativo deixar filhos menores do que os aposentados.

Assim, a redação dada na presente proposta visa corrigir uma imensa injustiça e a discriminação de tratamento entre ativos e aposentados.



4ª Emenda Modificativa: Dê-se ao §4º do artigo 101, proposto no artigo 1º da PEC, a seguinte redação:

“Art. 101.....

§4º O Estado e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores ativos, aposentados e pensionistas, para custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 97, cuja alíquota será de até 14,25% sobre a base de contribuição, observado o teto do Regime Geral de Previdência Social para aqueles que ingressarem após o ato de instituição do Regime Próprio de Previdência Complementar ou a ele tiver aderido, ou do benefício recebido.

JUSTIFICATIVA: A proposta do artigo 1º para a redação a ser dada ao artigo 101, §§4º e seguintes, da Constituição Estadual, prevê a possibilidade de criação de alíquotas ordinária progressivas de acordo com o valor base da contribuição ou do benefício recebido.

No que se refere à alíquota extraordinária, esta já é objeto de emenda supressiva que também foi sugerida em apartado.

Já quanto à possibilidade de se instituir uma alíquota progressiva, percebe-se que a justificativa indica que a sua instituição ocorreu em razão da possível fixação de alíquota extraordinária. Assim, não há motivos para que a progressividade permaneça no dispositivo que trata da alíquota ordinária.

Ademais, a alíquota prevista no Estado de Goiás já é considerada a mais elevada do país (14,25%) e sua eventual progressividade poderá elevar a porcentagens extremamente elevadas em descompasso com os demais entes federativos.

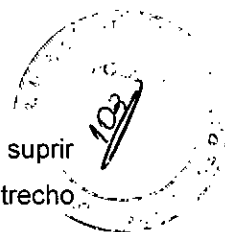
É oportuno destacar que texto ora proposto mantém a possibilidade de cobrança dos inativos e pensionistas, além respeitar o limite do teto do RGPS para aqueles que ingressarem no serviço público após a instituição do Regime de Previdência Complementar.

Pontua-se também que a indicação, no texto constitucional, de forma expressa, a alíquota instituída preserva a segurança jurídica e vem ao encontro das propostas já realizadas pelos demais Entes da Federação, os quais, em suas propostas de Reforma da Previdência, pretendem instituir as alíquotas no texto constitucional.

Destaque-se que o tema progressividade já foi objeto de ao menos duas ações a nível federal e que ensejam grande probabilidade resultar no reconhecimento da inconstitucionalidade daquela reforma da Previdência e a desta ora proposta ao Poder Legislativo.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já definiu na ADI 2010 que a natureza da contribuição previdenciária é retributiva, o que coloca a exigência de que a contribuição, ou sua

majoração, esteja associada ao respectivo benefício. A majoração de alíquotas para suprir eventual déficit oriundo do sistema de repartição é, portanto, inconstitucional. Vejamos trecho da ementa da ADI 2010:



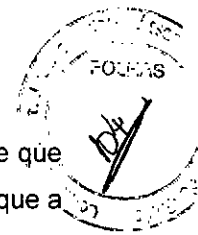
“O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. Doutrina. Precedente do STF.

Voto:

[...] ainda assim assumiria relevo a tese de que a norma consubstanciada no art. 2º da Lei n. 9.783/99 teria incidido no vício de inconstitucionalidade material, pois o objetivo visado pelo Poder Público, com a vigência temporária das alíquotas progressivas, evidencia um claro desvio de finalidade quanto ao produto da arrecadação da contribuição de seguridade social, destinado, em grande parte, a cobrir déficit passado (financiamento dos atuais inativos, como expressamente reconhecido pelo Presidente da República [...]), circunstância esta que, por si só, basta para revelar a inaceitável descaracterização da função constitucional inerente a esta modalidade tributária”.

Reforça essa desnecessidade de progressividade de alíquotas para a sustentabilidade das despesas previdenciárias o fato da referida previsão ter resultado mínimo para o resultado final que a PEC pretende obter, já que a experiência nos revela que o puro e simples aumento de alíquota não é suficiente para eliminar o déficit, mas sim outras medidas como a cobrança da aposentados e pensionistas que nunca contribuíram (cerca de 9 mil servidores como ressaltado na exposição de motivos da própria proposta).

A própria exposição de motivos, em seu item 13, revela a insuficiência do aumento de alíquotas quando afirma que a elevação das alíquotas de contribuição previdenciária realizada em outrora reforma, isoladamente, não reverteu a trajetória crescente de déficit previdenciário.



Ora, se as alíquotas, isoladamente alteradas, não reverteram o déficit, é sinal de que outras medidas são sim imperiosas, porém é desnecessária a majoração da alíquota (já que a cobrança extraordinária implica necessariamente em aumento) por ser esta já extremamente elevada e pelo fato de que somente com essas "outras medidas" é que ela surtiria efeito.

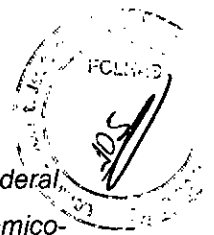
Assim, mal sentimos os efeitos da elevação das alíquotas porque as reformas anteriores não aplicaram outras medidas e sequer há justificativa para que estas sejam novamente aumentadas, já que a atual reforma prevê inúmeras outras medidas que certamente reverterão o déficit.

Descortinada a desnecessidade, emerge a inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade, conforme lições do direito constitucional asseguram.

Em adição, a vedação ao confisco também não pode ser ignorada, tendo em conta o peso da atual carga tributária incidente sobre o benefício. Assim, é preciso somar às alíquotas previdenciárias a incidência, por exemplo, do imposto de renda. Ademais, quando se consideram os impostos indiretos (altamente regressivos), desnuda-se o estilo draconiano de versar sobre uma matéria eminentemente fiscal/tributária como se fosse tão só de índole previdenciária. Ou seja, as fontes de custeio da Reforma da Previdência devem dialogar com universal reforma tributária que, como sabemos, ainda sequer foi proposta pela União. Assim, submete-se inevitavelmente à proibição insculpida no artigo 150, IV, da Constituição Federal que veda à União, Estados e Municípios utilizar o tributo com efeito de confisco.

Ainda que se alegue que a nível da União a alíquota progressiva já tenha sido instituídas, cabe lembrar que no Estado de Goiás nossa alíquota já parte de 14,25%, portanto a mais alta do país, ao passo que na União há previsão de um escalonamento com alíquotas que partem de apenas 8%, fato este que, sabemos, caso aplicado em Goiás, diminuirá a arrecadação.

Não custa evocar o assinado pelo STF, a respeito da vedação do confisco (na ADC 8, MC/DF, Relator Min. Celso de Mello): *"(...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade, consagrado no artigo 150, IV, da Constituição. (...) A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação Estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular necessidade 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 rendimentos do contribuinte”.

Ainda que se alegue que a limitação de 45% estabelecida na proposta de emenda seja para evitar o referido efeito confiscatório, certo é que a proposta a define como limite de incidência sobre as **alíquotas efetivas**, que não se confundem com as alíquotas previstas, e importam em perda, do contribuinte, de quase 50% de seus vencimentos, sem contar, como já dito, dos tributos indiretos, como aqueles decorrente dos exercícios de moradia, operações financeiras etc.

5ª Emenda Modificativa: Artigo 1º. Dê-se ao §4º do artigo 101, proposto no artigo 1º da PEC, a seguinte redação:

“Art. 101.....

§4º O Estado e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores ativos, aposentados e pensionistas, para custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 97.

JUSTIFICATIVA: A proposta do artigo 1º para a redação a ser dada ao artigo 101, §4º, da Constituição Estadual, prevê a possibilidade de criação de alíquotas ordinárias progressivas de acordo com o valor base da contribuição ou do benefício recebido.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a alíquota já prevista no Estado de Goiás é considerada a mais elevada do país (14,25%) e sua eventual progressividade poderá elevar a porcentagens extremamente elevadas em descompasso com os demais entes federativos.

A proposta original cria uma progressividade estranha à natureza jurídica da contribuição previdenciária que se revela desnecessária para suportar gastos com a aposentadoria dos servidores (violação do princípio da proporcionalidade) e de cunho confiscatório.

Já a sugestão de nova redação exclui a progressividade e mantém a possibilidade de cobrança dos inativos e pensionistas caso constatado o déficit atuarial do RPPS, mantendo o intento de majorar a arrecadação do Estado.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já definiu na ADI 2010 que a natureza da contribuição previdenciária é retributiva, o que coloca a exigência de que a contribuição, ou sua

majoração, esteja associada ao respectivo benefício. A majoração de alíquotas para suprir eventual déficit oriundo do sistema de repartição é, portanto, inconstitucional. Vejamos trecho da ementa da ADI 2010:

"O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. Doutrina. Precedente do STF.

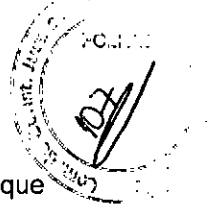
Voto:

[...] ainda assim assumiria relevo a tese de que a norma consubstanciada no art. 2º da Lei n. 9.783/99 teria incidido no vício de inconstitucionalidade material, pois o objetivo visado pelo Poder Público, com a vigência temporária das alíquotas progressivas, evidencia um claro desvio de finalidade quanto ao produto da arrecadação da contribuição de seguridade social, destinado, em grande parte, a cobrir déficit passado (financiamento dos atuais inativos, como expressamente reconhecido pelo Presidente da República [...]), circunstância esta que, por si só, basta para revelar a inaceitável descaracterização da função constitucional inerente a esta modalidade tributária".

Reforça essa desnecessidade de progressividade de alíquotas para a sustentabilidade das despesas previdenciárias o fato da referida progressividade ter resultado mínimo para o resultado final que a PEC pretende obter, já que a experiência nos revela que o puro e simples aumento de alíquota não é suficiente para eliminar o déficit, mas sim outras medidas como a cobrança da aposentados e pensionistas que nunca contribuíram (cerca de 9 mil servidores como ressaltado na exposição de motivos da própria proposta).

A própria exposição de motivos, em seu item 13, revela a insuficiência do aumento de alíquotas quando afirma que a elevação das alíquotas de contribuição previdenciária realizada em outrora reforma, isoladamente, não reverteu a trajetória crescente de déficit previdenciário.





Ora, se as alíquotas, isoladamente alteradas, não reverteram o déficit, é sinal de que outras medidas são sim imperiosas, porém é desnecessária a majoração da alíquota (já que a cobrança extraordinária implica necessariamente em aumento) por ser esta já extremamente elevada e pelo fato de que somente com essas "outras medidas" é que ela surtiria efeito.

Assim, mal sentimos os efeitos da elevação das alíquotas porque as reformas anteriores não aplicaram outras medidas e sequer há justificativa para que estas sejam novamente aumentadas, já que a atual reforma prevê inúmeras outras medidas que certamente reverterão o déficit.

Descortinada a desnecessidade, emerge a inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade, conforme lições do direito constitucional asseguram.

Em adição, a vedação ao confisco também não pode ser ignorada, tendo em conta o peso da atual carga tributária incidente sobre o benefício. Assim, é preciso somar às alíquotas previdenciárias a incidência, por exemplo, do imposto de renda. Ademais, quando se consideram os impostos indiretos (altamente regressivos), desnuda-se o estilo draconiano de versar sobre uma matéria eminentemente fiscal/tributária como se fosse tão só de índole previdenciária. Ou seja, as fontes de custeio da Reforma da Previdência devem dialogar com universal reforma tributária que, como sabemos, ainda sequer foi proposta pela União. Assim, submete-se inevitavelmente à proibição insculpida no artigo 150, IV, da Constituição Federal que veda à União, Estados e Municípios utilizar o tributo com efeito de confisco.

Ainda que se alegue que a nível da União as alíquotas progressivas já tenham sido instituídas, cabe lembrar que no Estado de Goiás nossa alíquota já parte de 14,25%, portanto a mais alta do país, ao passo que na União há previsão de um escalonamento com alíquotas que partem de apenas 8%, fato este que, sabemos, caso aplicado em Goiás, diminuirá a arrecadação.

Portanto, sugere-se a modificação da proposta originária do Poder Executivo para que as alíquotas ordinárias não possuam a natureza progressiva.

6ª Emenda Modificativa: Dê-se ao §4º-F do artigo 101, proposto no artigo 1º da PEC, a seguinte redação:

“Art.

101.....

§4º-F A soma das alíquotas previstas de contribuição previdenciária ordinária e extraordinária e do imposto de renda retido na fonte dos servidores, aposentados e pensionistas não poderá superar 42% (quarenta e dois por cento) da remuneração total, excepcionalizando-se, quando alcançado este limite, a proporção máxima de contribuição do ente federativo de que trata o §4º E.



JUSTIFICATIVA: A proposta do artigo 1º para a redação a ser dada ao artigo 101, §§4º-F prevê uma limitação à soma das alíquotas efetivas de contribuição previdenciária ordinária e extraordinária e do imposto de renda da fonte dos servidores, aposentados e pensionistas em até 45%.

Ocorre, de início, que o texto proposto em sua redação inicial prevê a limitação sobre a denominada “alíquota efetiva” o que importa em uma limitação que, em termos de porcentagens previstas, poderá superar 50% do total, importando em verdadeiro efeito confiscatório.

Isso porque, como se sabe, as alíquotas efetiva e prevista não se confundem. A primeira, é aquela resultante da média apurada em relação ao escalonamento já previsto para o Imposto de Renda e para as contribuições previdenciárias.

Com efeito, segundo a alíquota atual do imposto de renda, temos a seguinte gradação:

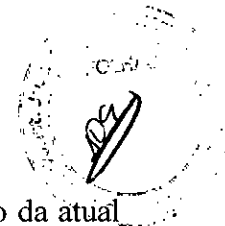
Tabela Progressiva Mensal (Lei n. 13.149/2015)

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota(%)
Até 1.903,98	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5
De 2.826,66 até 3.751,05	15
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5
Acima de 4.664,68	27,5

Desse modo, as cobranças ocorrerão de forma escalonada, dentro de cada uma das faixas de rendimento, o que repercute em uma alíquota efetiva diversa daquela prevista em seu total.

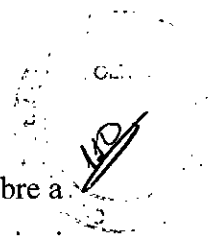
O mesmo acontece com a contribuição previdenciária que, a depender de quanto, como e de eventual progressividade, importará em alíquotas efetivas distintas para cada faixa de pagamento.

Certo é que mantida a limitação de 45% e sobre a alíquota efetiva, os valores pagos pelos servidores públicos Estaduais, bem como inativos e pensionistas, a título de contribuição previdenciária e imposto de renda importarão em uma carga tributária que superará a metade de seus rendimentos.



A vedação ao confisco não pode ser ignorada, tendo em conta o peso da atual carga tributária incidente sobre o benefício. Ademais, quando se consideram os impostos indiretos (altamente regressivos), desnuda-se o estilo draconiano de versar sobre uma matéria eminentemente fiscal/tributária como se fosse tão só de índole previdenciária. Ou seja, as fontes de custeio da Reforma da Previdência devem dialogar com universal reforma tributária que, como sabemos, ainda sequer foi proposta pela União. Assim, submete-se inevitavelmente à proibição insculpida no artigo 150, IV, da Constituição Federal que veda à União, Estados e Municípios utilizar o tributo com efeito de confisco.

Não custa evocar o assinado pelo STF, a respeito da vedação do confisco (na ADC 8, MC/DF, Relator Min. Celso de Mello): *“(...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade, consagrado no artigo 150, IV, da Constituição. (...) A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação Estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular necessidade 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 rendimentos do contribuinte”.*



Portanto, a diminuição da limitação prevista no §4º-F e a sua incidência sobre a alíquota prevista, ainda que não afaste eventual caráter confiscatório, ao menos diminui os seus efeitos.

7ª Emenda Modificativa: Dê-se ao inciso I do §1º do artigo 97 e ao artigo 97-A propostos no artigo 1º da PEC, as seguintes redações:

“Art. 97.....;

§1º.....

..;

I – por incapacidade permanente para o trabalho no cargo em que estiver investido, decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional, de doença do trabalho ou de doença grave, contagiosa ou incurável, quando insuscetível de readaptação, com proventos que corresponderão a 100% (cem por cento) da média aritmética das contribuições, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejam a concessão da aposentadoria”.

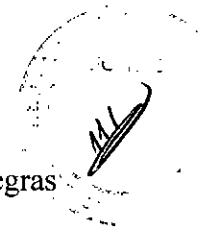
.....

..

“Art. 97-A. O tempo de contribuição e os demais requisitos para a concessão de aposentadoria compulsória, aposentadoria voluntária, pensão por morte e as regras de transição dos servidores públicos estaduais e seus beneficiários serão os mesmos aplicados pela União para seus servidores e respectivos dependentes”.

.JUSTIFICATIVA: A intenção desta emenda é conferir uma maior igualdade àqueles que se aposentarem por invalidez permanente, visto que as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 são muito duras, especialmente se considerarmos que o servidor inválido para o trabalho possui uma maior necessidade de proteção Estatal.

Com efeito, as regras previstas na Emenda Constitucional n. 103/2019 preveem que o servidor que se aposentar por invalidez receberá apenas 60% da média aritmética definida no *caput* e no §1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano que exceder a 20 (vinte) anos de contribuição.



Assim é que, pela redação dada na proposta originária – que equipara as regras Estaduais às da União – fazem com que os proventos, ao serem calculados, passam por duas contagens que implicam em significativas perdas. Primeiramente é feito o cálculo com base em 100% das contribuições que sabemos não ser necessariamente o valor total que o servidor contribui no cargo em que ficou inválido. Em seguida, se sobrepondo à mesma média, faz-se um novo cálculo, desta feita para conceder ao servidor apenas 60% desta média. Assim, por exemplo, um servidor que recebe cerca de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a depender da média aritmética de sua contribuição, poderá, ao final, receber um pouco mais de R\$ 1.000,00 (um mil reais) mensais no momento em que mais necessita de proteção.

Assim, a presente proposta faz, na realidade, uma justiça social e protetiva do servidor público que vive um intenso e triste momento em sua vida.

E mais, a redação propõe que a incapacidade permanente também compreenda acidente de trabalho, doença profissional, doença do trabalho ou de doença grave, contagiosa ou incurável, transcendendo o texto da União que apenas compreende acidente de trabalho, doença profissional ou doença de trabalho, trazendo uma maior justiça a quem vive um momento da vida em que mais necessita de recursos para se manter.

Trata-se de um mínimo de igualdade e retribuição a quem adoece em atividade e que certamente trará mínimo impacto na reforma pretendida.

8ª Emenda Supressiva: *Suprimir a revogação do inciso XIX, do art. 95 da PEC n. 6418/2019, que “Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências”.*

Suprimir o inciso XIX, do art. 95, do art. 1º da PEC em epígrafe:

“Art. 1º A Constituição Estadual passa a vigorar com as seguintes alterações:

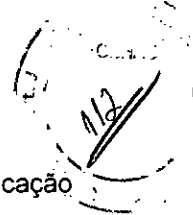
(...)

Art. 95. (...)

...

XIX – revogado;”





JUSTIFICATIVA: Não há razão lógica ou jurídica para excluir o pagamento da gratificação adicional, por quinquênio de serviço público, da remuneração dos servidores públicos do Estado de Goiás.

A exposição de motivos constante da PEC demonstra total desconhecimento da real situação dos servidores do Estado de Goiás, notadamente em relação aos acréscimos decorrentes de progressão funcional por tempo de serviço.

É de conhecimento público que, nos últimos anos, a evolução funcional dos servidores, prevista nos diversos Planos de Cargos e Remunerações, seja por antiguidade ou merecimento, vem sendo relegada pelo Executivo.

Assim, o adicional por tempo de serviço representa um simplório acréscimo de 5% (cinco por cento) no valor da gratificação paga ao servidor, após completar 5 (cinco) anos de efetivo exercício público, sem que haja alguma causa suspensiva ou interruptiva da contagem desse tempo.

A base de cálculo da gratificação é o vencimento do cargo, razão pela qual, não há falar-se em incidência de "efeito cascata" para o cálculo de outras vantagens, salvo aquelas incorporadas à remuneração do servidor ao longo de sua vida funcional, por meio de legislações já revogadas ou por força de decisão judicial.

Desse modo, considerando o universo de carreiras que compõem o quadro de pessoal efetivo do Estado de Goiás, observa-se que, a vantagem denominada gratificação adicional por tempo de serviço, também conhecida como quinquênio, é paga apenas aos integrantes das carreiras com menor faixa salarial.

O quinquênio é taxado mensalmente com todos os descontos, incrementado, assim, o fundo previdenciário, utilizado no pagamento dos benefícios dos integrantes do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás.

Nesse contexto, o quinquênio é a única possibilidade de aumento remuneratório efetivo para determinadas categorias, na medida em que a revisão geral anual (data-base), prevista nas Constituições Federal e Estadual, não tem sido observada pelos Chefes do Executivo.

Nos últimos anos, o Executivo deixou de proceder com o encaminhamento de projetos de lei com vistas a implementação da revisão geral anual dos servidores. Há um déficit de recomposição na remuneração dos servidores de 48,45%, acumulado entre os exercícios de 2007 a 2010 e 2015 a 2019.

Portanto, a extinção da gratificação adicional, por quinquênio de serviço público, em nada contribuirá para o controle das finanças do Estado de Goiás.

Muito pelo contrário, acabar com o quinquênio causará ainda mais desestímulo aos servidores públicos menos favorecidos, que contam com esse incremento remuneratório a cada 5 (cinco) anos, a despeito de representar apenas 1% (um por cento) a cada ano de efetivo exercício.

13

9ª Emenda Supressiva: Suprimam-se do artigo 1º da PEC ____/2019 o §§4º-B, 4º-C, 4º-D, 4º-E e 4º-F do artigo 101 proposto.

JUSTIFICATIVA: A proposta do artigo 1º para a redação a ser dada ao artigo 101, §§4º-B e seguintes, da Constituição Estadual, prevê a possibilidade de criação de alíquotas extraordinárias progressivas de acordo com o valor base da contribuição ou do benefício recebido.

Inicialmente, cumpre destacar que a referida proposta padece de inconstitucionalidade material, pois a Emenda Constitucional n. 103/2019 não permitiu aos Estados a instituição da alíquota extraordinária, uma vez que o texto expresso dispõe que *“demonstrada a insuficiência da medida prevista no §1ºA para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e pensionista”*.

Desse modo, não há, em âmbito Estadual, por expressa disposição constitucional, a possibilidade de criação da referida alíquota, não havendo que se falar, sequer, em autorização implícita ou mesmo parâmetro constitucional. Note-se que, noutros pontos, a Emenda Constitucional foi expressa a mencionar as hipóteses em que os Estados estão autorizados a legislar sobre suas respectivas previdências locais.

Esse vem sendo o entendimento da totalidade dos Estados da Federação que em nenhuma das propostas analisadas instituiu a alíquota extraordinária, a exceção de Goiás, que é o único Ente Federativo tendente instituí-la, mesmo sem autorização da Constituição Federal.

Ademais, a alíquota já prevista no Estado de Goiás é considerada a mais elevada do país (14,25%) e sua eventual progressividade poderá elevar a porcentagens extremamente elevadas em descompasso com os demais entes federativos.

Destaque-se que o tema objeto das duas ações a nível federal possuem grande probabilidade de ensejar o reconhecimento da inconstitucionalidade daquela reforma da Previdência e a desta ora proposta ao Poder Legislativo.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já definiu na ADI 2010 que a natureza da contribuição previdenciária é retributiva, o que coloca a exigência de que a contribuição, ou sua majoração, esteja associada ao respectivo benefício. A majoração



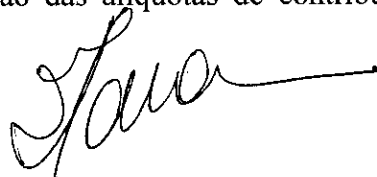
de alíquotas para suprir eventual déficit oriundo do sistema de repartição é, portanto, inconstitucional. Vejamos trecho da ementa da ADI 2010:

“O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. Doutrina. Precedente do STF.

Voto:

[...] ainda assim assumiria relevo a tese de que a norma consubstanciada no art. 2º da Lei n. 9.783/99 teria incidido no vício de inconstitucionalidade material, pois o objetivo visado pelo Poder Público, com a vigência temporária das alíquotas progressivas, evidencia um claro desvio de finalidade quanto ao produto da arrecadação da contribuição de seguridade social, destinado, em grande parte, a cobrir déficit passado (financiamento dos atuais inativos, como expressamente reconhecido pelo Presidente da República [...]), circunstância esta que, por si só, basta para revelar a inaceitável descaracterização da função constitucional inerente a esta modalidade tributária”.

A própria exposição de motivos, em seu item 13, revela a insuficiência do aumento de alíquotas quando afirma que a elevação das alíquotas de contribuição





previdenciária realizada em outrora reforma, isoladamente, não reverteu a trajetória crescente de déficit previdenciário.

Ora, se as alíquotas, isoladamente alteradas, não reverteram o déficit, é sinal de que outras medidas são sim imperiosas, porém é desnecessária a majoração da alíquota (já que a cobrança extraordinária implica necessariamente em aumento) por ser esta já extremamente elevada e pelo fato de que somente com essas “outras medidas” é que ela surtiria efeito.

Assim, mal sentimos os efeitos da elevação das alíquotas porque as reformas anteriores não aplicaram outras medidas e sequer há justificativa para que estas sejam novamente aumentadas, já que a atual reforma prevê inúmeras outras medidas que certamente reverterão o déficit.

Descortinada a desnecessidade, emerge a inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade, conforme lições do direito constitucional asseguram.

Em adição, a vedação ao confisco também não pode ser ignorada, tendo em conta o peso da atual carga tributária incidente sobre o benefício. Assim, é preciso somar às alíquotas previdenciárias a incidência, por exemplo, do imposto de renda. Ademais, quando se consideram os impostos indiretos (altamente regressivos), desnuda-se o estilo draconiano de versar sobre uma matéria eminentemente fiscal/tributária como se fosse tão só de índole previdenciária. Ou seja, as fontes de custeio da Reforma da Previdência devem dialogar com universal reforma tributária que, como sabemos, ainda sequer foi proposta pela União. Assim, submete-se inevitavelmente à proibição insculpida no artigo 150, IV, da Constituição Federal que veda à União, Estados e Municípios utilizar o tributo com efeito de confisco.

Ainda que se alegue que a nível da União a alíquotas progressiva já tenha sido instituída, cabe lembrar que no Estado de Goiás nossa alíquota já parte de 14,25%, portanto a mais alta do país, ao passo que na União há previsão de um escalonamento com alíquotas que partem de apenas 8%, fato este que, sabemos, caso aplicado em Goiás, diminuirá a arrecadação.

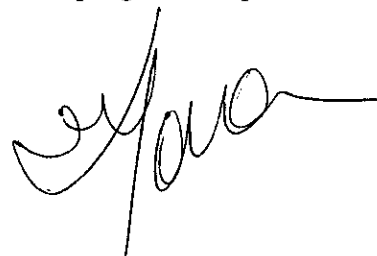
Não custa evocar o assinado pelo STF, a respeito da vedação do confisco (na ADC 8, MC/DF, Relator Min. Celso de Mello): “(...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a

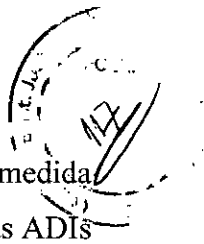
15/

possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade, consagrado no artigo 150, IV, da Constituição. (...) A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação Estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular necessidade 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 rendimentos do contribuinte”.

Ainda que se alegue que a limitação de 45% estabelecida na proposta de emenda seja para evitar o referido efeito confiscatório, certo é que a proposta a define como limite de incidência sobre as **alíquotas efetivas**, que não se confundem com as alíquotas previstas, e importam em perda, do contribuinte, de quase 50% de seus vencimentos, sem contar, como já dito, dos tributos indiretos, como aqueles decorrente dos exercícios de moradia, operações financeiras etc.

Portanto, é salutar destacar que para fins de definição de alíquotas de contribuições previdenciárias – **ordinárias e extraordinárias progressivas** – do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e pensionistas, está vedado o caráter confiscatório. Assim, não se pode admitir que uma alíquota extraordinária progressiva, aliada à ordinária que pelo texto legal pode ser progressiva, possa resultar na contribuição de 22%.





Destaque-se que, a instituição de referidas alíquotas chega a ser uma medida precipitada do Poder Executivo Estadual, eis que há pendência de ao menos duas ADIS em âmbito Federal, no Supremo Tribunal Federal, que questionam a sua constitucionalidade.

Por fim, cabe destacar novamente que a alíquota progressiva, como dito, não está autorizada pelo Poder Constituinte, de modo que a sua instituição, ainda que possibilitada a futura normativa infraconstitucional, fere frontalmente a Constituição Federal.

Com a adoção das emendas apresentadas, sou pela aprovação da propositura.

É o voto em separado, para o qual peço destaque.

SALA DAS COMISSÕES, em 18 de dezembro de 2019.



DEPUTADA LÉDA BORGES