

## **P A R E C E R**

Nº 1041/2021<sup>1</sup>

- PR – Previdência. Inadequação de Lei Complementar. Segregação de Massas. Plano Previdenciário. Plano Financeiro. Comentários.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre o Projeto de Lei Complementar (M) nº 7/2021, de autoria do Executivo, que estabelece a Segregação de Massas no RPPS local.

A Consulta segue documentada.

### **RESPOSTA:**

Preliminarmente, as matérias referentes ao RPPS local não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI nº. 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Assim, as leis que dispõem sobre o RPPS local são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, de acordo com o dispositivo transcrito a seguir, com exceção da idade mínima, cuja fixação exige emenda às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, apenas os demais requisitos de aposentadoria deverão ser estabelecidos mediante lei complementar do respectivo ente federativo:

"Constituição Federal

Art. 40. (...)

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

(...)

III - no âmbito da União, aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo".

A nosso sentir, a regulamentação por meio de Lei Complementar Municipal deve sobrevir limitada aos requisitos de idade e tempo de

contribuição diferenciados da regra geral (aposentadorias especiais), como, por exemplo, no caso de professor, com a determinação do requisito de tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, porquanto a sua idade mínima já foi estabelecida pela reforma como inferior em cinco anos às idades mínimas que venham a ser fixadas para os servidores em geral dos respectivos entes federados.

**As demais matérias são tratadas e alteradas por lei ordinária. Contudo, a forma da lei não impede o prosseguimento da propositura, até porque visa alterar outra Lei Complementar, a LC (M) nº. 107/2006.**

No que se refere ao mérito da propositura, nos termos do que dispõe o art. 40 da Constituição Federal, fica assegurado aos servidores públicos regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A criação de Regime Próprio de Previdência Social deve atender aos ditames da Lei nº 9.717/1998, quanto ao ente responsável, determinando essa lei que o sistema deve ser único para todos os servidores titulares de cargos efetivos, tanto do Executivo quanto do Legislativo; deve ter patrimônio próprio, segregado do ente a que estiver vinculado; deve manter equilíbrio financeiro e atuarial, submetendo-se às normas emitidas pelo Ministério da Previdência Social (MPAS) e pelo Conselho Monetário Nacional, inclusive quanto à aplicação dos recursos. Com respeito aos benefícios e seu cálculo, o RPPS submete-se ao que diz a Constituição e às regras da Lei nº 10.887/2004.

Feito o registro, é preciso esclarecer a diferença entre Plano Financeiro e Plano Previdenciário. Plano Financeiro é aquele adotado para servidores admitidos até a data da segregação, sendo um sistema financiado pelas contribuições a serem pagas pelo Município, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, estruturado em: (i) regime financeiro de repartição simples, ou seja, o que se arrecada deverá

ser suficiente para pagar aposentadorias, pensões e a administração da unidade em um determinado exercício, e (ii) regime financeiro de capitalização, também pertencente ao Plano Financeiro, que é constituído pela sobra financeira do regime de repartição simples, acrescida ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e outras espécies de aportes que deverão ser suficientes para a formação dos recursos garantidores à cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração. Já o Plano Previdenciário é aquele para servidores admitidos após a data da segregação, sendo um sistema de previdência que se destina ao pagamento dos benefícios previdenciários, estruturado em regime financeiro de capitalização.

Eventual *déficit* da carteira de segregação de massas deve ser suprido em lei de plano de equacionamento de *déficit*. Ou seja, independentemente de haver ou não a edição de lei local, mantém-se o dever do ente federativo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos do art. 2º da Lei nº. 9.717/1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Em caso de déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, como o plano de amortização com alíquota suplementar, a cargo do ente federativo e aporte de bens, direitos e ativos, dentre outras medidas previstas na Portaria MF nº. 464, de 19/11/2018.

A Lei nº. 9717, de 27/11/1998 dispõe em seu art. 1º, inciso III, 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:

[...]

**III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos**

**Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo e inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;". (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28/07/2000)**

Como é sabido, em se tratando de execução de despesas pública, a Carta Magna estabelece que nenhuma despesa pode ser realizada sem previsão orçamentária. O art. 167, II veda expressamente a "realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

A abertura de crédito suplementar ou especial depende de autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes (superávit, anulação de outra dotação e operações de crédito), em obediência ao art. 167, V. Em adição, o inciso VI do mesmo artigo veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Por seu turno, a Resolução nº. 43, de 21/12/2001, do Senado Federal, fixa limites e condições para autorização de operações de crédito interno e externo dos Estados, DF, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, estabelecendo condições severas que as entidades interessadas devem observar para a obtenção dessa autorização.

O MPAS emitiu normas, constantes da Portaria nº 403/2008, relativas à recomposição financeira dos sistemas e à cobertura de seus déficits. Foi emitida, também, a ON MPS/SPS nº 02, de 31/03/09. Confirmam-se as definições contidas no art. 2º da Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008:

"XIX - Segregação da Massa: a separação dos segurados

vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário;

XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;"

O art. 20, §§ 1º e 2º e art. 21, § 2º da já citada Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008 veda a utilização dos recursos do Plano Financeiro para pagamento de pessoal inativo não inscrito no Plano Financeiro. Vejamos:

"Art. 20 (...)

§ 1º A segregação da massa existente na data de publicação da lei que a instituir poderá tomar por base a data de ingresso do segurado no ente federativo na condição de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS, a idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, admitindo-se a conjugação desses parâmetros, para fins de alocação dos segurados ao Plano Financeiro e ao Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário".

(Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

"Art. 21 (...)

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo".

Nos termos da Nota Técnica CCONF/SUBSECVI/STN nº 633, de 25/07/2011, as despesas com pagamento de contribuições previdenciárias recolhidas pelo ente em regime de segregação de massas integram os gastos com pessoal nos termos do art. 18 da LRF. Já para os regimes que não realizaram a segregação das massas, os aportes não são tidos como despesa de pessoal.

Em suma: o Projeto encontra-se bem redigido e com os demonstrativos orçamentários-financeiros necessários, estando em condições de ser submetido à votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2021.