

P A R E C E R

Nº 2446/2025¹

- PR – Previdência. Inadequação de Lei Complementar. Majoração da alíquota de contribuição previdenciária. Alterações na taxa de administração. Revisão ou desfazimento da segregação da massa. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita Parecer ao PLC (M) 15/2025 que “Altera e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 107, de 19 de abril de 2006, que Dispõe sobre a reestruturação do regime próprio de previdência do Município de xxx, cria o xxx Previdência, altera dispositivos da Lei Complementar nº 17, de 30 de agosto de 1993, e dá outras providências.”

A Mensagem esclarece que o PLC tem como objetivo unificar as massas de segurados do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de xxx – RPPS, transferindo servidores ativos, aposentados e pensionistas atualmente vinculados ao Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário.

A Consulta segue fartamente documentada com mais de 400 páginas.

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

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

o tema, é pertinente colacionar a decisão do Eg. 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 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 n.º 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:

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.

Sobre a questão da possibilidade da ampliação das hipóteses de reserva de lei complementar no âmbito dos demais entes federativos para além daquelas previstas expressamente na Carta Magna e de reprodução obrigatória, cumpre transcrever as lições do professor Pedro Lenza:

É possível a exigência de lei complementar em matérias que a Constituição Federal não prescreveu? Ou, ainda: o poder constituinte derivado decorrente estadual poderia inovar além das hipóteses previstas na CF/88 em relação à exigência de lei complementar para regulamentar a Constituição?

Conforme estabeleceu o Pleno do STF, "a criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro".

Conforme vimos, "a aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira - plural e dinâmica por excelência - e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva".

Apesar da inexistência de hierarquia entre lei

complementar e lei ordinária (STF, RE 509.300 AgR-EDv), conforme já explicamos, deve ser reconhecido o inegável processo legislativo qualificado da lei complementar, qual seja, previsão expressa e formal de suas hipóteses na Constituição Federal (ADI 789) e necessidade de maioria absoluta para sua aprovação (art. 69, CF/88).

Sendo assim, "a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais - como é o quórum qualificado - para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares" (ADI 5.003, Pleno, j. 05.12.2019, DJE de 19.12.2019. Nesse sentido da violação ao princípio da simetria ao se ampliarem as hipóteses de lei complementar, cf. ADI 2.872, Pleno, 1.º.08.2011). (In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado®. 25 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021, p. 970-971)

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.

Em relação à alíquota de contribuição previdenciária, tem-se

que a vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, já está em vigor no âmbito do RPPS da União desde 1/3/2020, de acordo com o disposto no *caput* do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC 103/2019, o que implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, por meio de lei, em observância ao que dispõe o § 4º do art. 9º da EC 103/2019, antes mencionado, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei 9.717/1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei 9.717/1998.

O limite da taxa de administração para a cobertura das despesas administrativas dos RPPS era de até 2% das remunerações dos servidores, aposentados e pensionistas do exercício anterior (art. 15 da Portaria MPS 402/2008), parâmetro esse que vinha se mostrando inadequado. Também não havia uniformidade ou consenso quanto ao custeio dessas despesas, podendo ser por aporte ou percentual não somado às contribuições e o limite não levava em conta o porte dos RPPS. Por outro lado, a norma vigente não direcionava esses recursos para aspectos voltados à uma maior profissionalização e governança dos regimes.

Vejamos o que determinava o art. 41 da ON SPPS 2/2009:

Art. 41. Para cobertura das despesas do RPPS com utilização dos recursos previdenciários, poderá ser **estabelecida, em lei**, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.

Contudo, a redação do art. 15 da Portaria MPS 402, de 10/12/2008, foi alterada pela Portaria SEPRT 19.451/2020 e posteriormente pelo art. 84 da Portaria MTP 1.467, de 02/06/2022:

Art. 84. A taxa de administração a ser instituída em lei do ente federativo, deverá observar os seguintes parâmetros:

(...)

II - limitação de gastos aos seguintes percentuais máximos previstos em lei do ente federativo, apurados com base no exercício financeiro anterior, desde que devidamente financiados na forma dos incisos I e III: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

a) de até 2,0% (dois por cento) para os RPPS dos Estados e Distrito Federal, classificados no grupo Porte Especial do ISP-RPPS, de que trata o art. 238, aplicado sobre o somatório da base de cálculo das contribuições dos servidores ou de até 1,3% (um inteiro e três décimos por cento), sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas;

b) de até 2,4% (dois inteiros e quatro décimos por cento) para os RPPS dos Municípios classificados no grupo Grande Porte do ISP-RPPS, aplicado sobre o somatório da base de cálculo das contribuições dos servidores ou de até 1,7% (um inteiro e sete décimos por cento), sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas;

c) de até 3,0% (três por cento) para os RPPS dos Municípios classificados no grupo Médio Porte do ISP-RPPS, aplicado sobre o somatório da base de cálculo das contribuições dos servidores ou de até 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento), sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas; ou

d) de até 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) para os RPPS dos Municípios classificados no grupo Pequeno Porte do ISP-RPPS, aplicado sobre o somatório da base de cálculo das contribuições dos servidores ou de até 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento), sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas;

Então, a Portaria 1.467, de 02/06/2022 passa a prever que a taxa de administração será sempre um percentual adicionado às contribuições do regime, vinculando os limites de gastos aos percentuais arrecadados

com essa finalidade e inaugurando uma regulação proporcional à complexidade dos RPPS, aumentando os limites para os pequenos e médios regimes e reduzindo para os grandes, tendo por fundamento a divisão dos RPPS por grupo do Indicador de Situação Previdenciária dos RPPS - ISP-RPPS.

Por fim, como é sabido, é possível a revisão ou desfazimento da segregação da massa. Nesse sentido, a Nota Técnica 3/2015/DRPSP/SPPS/MPS:

38. Dedicando maior atenção ao equilíbrio financeiro e atuarial, que guarda relação direta com o objeto desta Nota Técnica (analisar a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa como alternativa para equacionamento do déficit atuarial), observa-se que ele possui características que o tornam mais do que um simples princípio jurídico, constituindo verdadeira política pública. (...)

40. A concretização de uma política pública de Estado que assegure o equilíbrio financeiro e atuarial é desafio cujo alcance não se dá de forma simples nem se opera em curto prazo. Por essa razão, as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social por meio da Portaria MPS nº 403/2008, estabelecem diferentes alternativas para sua consecução, que podem ser adotadas de forma independente ou conjugada: o plano de amortização por meio de alíquotas de contribuição suplementares; o plano de amortização por aportes periódicos de valores predefinidos; o aporte de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição do fundo previdenciário a que se refere o art. 249 da Constituição Federal; a segregação da massa dos segurados, observados os princípios da eficiência e da economicidade na alocação dos recursos financeiros e na composição das submassas e demais parâmetros técnicos aplicáveis. A estes, soma-se ainda, como mais um dos componentes que podem contribuir para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, a

instituição do regime de previdência complementar e consequente definição do limite dos benefícios do RGPS como valor máximo das aposentadorias e pensões a serem pagas pelos RPPS.

41. Valendo-se desse regramento, mais de 1.000 entes federativos estabeleceram em lei planos de amortização por alíquotas ou aportes para equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, e cerca de 240 adotaram o modelo da segregação da massa, incluídos 18 Estados e o Distrito Federal, demonstrando uma clara evolução em relação a essa política pública. Esse é um dos principais fatores que permitiu a expressiva capitalização dos RPPS nos últimos dez anos, fazendo que os recursos por eles acumulados tenham saltado de cerca de R\$ 19 bilhões no ano de 2004 para aproximadamente R\$ 187 bilhões no final de 2014.

42. No entanto, a iniciativa adotada por alguns Estados (Minas Gerais e Rio Grande do Norte) e sinalizada por outros (Paraná) de desfazerem o modelo da segregação da massa, reunificando os recursos do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro em um único fundo e, desse modo, permitindo que os recursos acumulados ao longo de mais de dez anos sejam consumidos em poucos meses ou no máximo em dois ou três anos, representa um risco real e iminente de retrocesso dessa política pública. Por se tratar de política pública de Estado, referida expressamente no texto constitucional, pode-se questionar a legitimidade que um governo tenha para, ainda que amparado em lei aprovada pela maioria do parlamento local, desconstitui-la, lançando fora o esforço de governos anteriores e transferindo um fardo ainda mais pesado para os governos futuros.

A Portaria SEPRT 3.725, de 30/03/2021, trouxe novas orientações para a revisão ou desfazimento da segregação, possibilitando transferência de recursos e segurados entre os fundos, desde que cumpridos critérios técnicos e legais de sustentabilidade e transparência, o que demanda estudo atuarial detalhado, aprovação da entidade gestora do RPPS e do órgão regulador federal.

Como consta na Mensagem "Após criteriosa análise, o Ministério da Previdência Social emitiu, em 20/08/2025, Parecer SEI nº 85/2025/MPS, reconhecendo a admissibilidade da proposta, condicionada à aprovação pelo Conselho Deliberativo do RPPS, o que já foi cumprido, com emissão de parecer favorável, conforme Ata nº 008/2025, de 28/08/2025".

Em suma: tendo em vista que está acostado na Consulta o Estudo Atuarial, que garante manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, e ante a informação de que houve aprovação da entidade gestora do RPPS e do órgão regulador federal, não vemos óbices que impeçam à submissão do PLC à Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2025.