



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 020/2021.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.369/2021.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei n.º 3.369/2021 de autoria do Executivo Municipal, encaminhado a esta Procuradoria Legislativa para emissão de parecer, cuja ementa assim prescreve: *"Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Ibiracú; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a adesão ao plano de benefícios de previdência complementar; e dá outras providências."*

Na mensagem que encaminha a proposição em testilha, o Chefe do Poder Executivo assim assentou, *in verbis*:

"(...) o Município de Ibiracú, com a proposição em análise tem por objetivo criar o seu Regime de Previdência Complementar dos servidores, bem como alterar o Regime de Previdência Próprio dos servidores e ainda se adequar aos ditames da Emenda Constitucional 103/2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias.

Como se sabe o artigo constitucional de regência do regime próprio de previdência social foi alterado pela emenda 103/19, consoante se extrai do art. 40, no qual o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Já o parágrafo 14 do mesmo artigo trata acerca da criação do regime de previdência complementar, apontando como medida obrigatório que os entes da federação implementem o RPC por lei.

Também se extrai da emenda nº 103/2019 a obrigatoriedade de aprovação da lei em comento até dia 12/11/2021, ou seja, dois anos após a edição da dela, nos termos do parágrafo 6º, do art. 9º da referida emenda.

A implementação do Regime de Previdência Complementar, o Município poderá adotar o teto de pagamento de benefícios previdenciários fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O Projeto permite ainda aporte de contribuições facultativas ou adicionais, de caráter voluntário, sem aporte do patrocinador, tal como se verifica no parágrafo § 2º, do art. 14."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 08/10/2021 (sexta-feira) e foi lida/apresentada no expediente da sessão ordinária realizada no dia 13/10/2021 (quarta-feira).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Da Competência e Iniciativa:

Conforme já ressaltado inicialmente, a proposição em testilha tem por escopo a instituição do Regime de Previdência Complementar no Município de Ibiracú, fixar o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal e autorizar a adesão ao plano de benefícios de previdência complementar.

Registrou-se, na mensagem que o projeto visa atender à Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, que alterou a redação dos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal que determinou a instituição de regime de previdência complementar para servidores públicos efetivos no prazo máximo de 2 (dois) anos da data da entrada em vigor da referida Emenda Constitucional.

Pois bem! Registra-se, de proêmio, que a competência para dispor sobre a previdência social, conforme dispõe o art. 24, inciso XII, da Constituição da República, é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, de maneira que, nos moldes de seu § 1º, caberá à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las com o intento de adaptá-las à realidade local ou regional (§ 2º), sem prejuízo da possibilidade de legislar de forma plena sobre tais matérias na hipótese de inexistir lei federal que dispõe sobre normas gerais (§ 3º).

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente para várias matérias, entre elas a previdência social, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I, da CF) e "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" (art. 30, III, da CF).

O art. 8º da Lei Orgânica do Município também realça que "ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber", de modo que a pretensão veiculada na proposição é de competência do Município, possuindo, pois, amparo legal e constitucional.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A medida que se pretende instituir se insere, efetivamente, na definição de interesse local, uma vez que diz respeito ao estrito âmbito do Município de Ibiracú, além de referir-se à competência constitucional de instituição de Regime de Previdência Complementar para servidores públicos (*ocupantes de cargo efetivo*), observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o valor das aposentadorias e das pensões em Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), objetos do presente projeto de lei.

A contribuição social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos é norma de matriz constitucional prevista no art. 40, caput, da Constituição Federal, o qual assegura aos servidores titulares desses cargos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios um regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo e dos servidores, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Com efeito, a propositura legislativa em análise possui sólido fundamento na Constituição Federal, pois com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, os Entes federados passaram a ter a obrigatoriedade de instituírem Regime de Previdência Complementar (RPC) para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o valor das aposentadorias e das pensões em Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme se observa do novel § 14, do art. 40, da CF/88, *in verbis*:

"Art. 40. (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16." (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 2019)

Sobre a competência para deflagrar o processo legislativo, ressalte-se que a iniciativa do Prefeito Municipal está em conformidade com o disposto no art. 63, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por obra de seu art. 20. Aliás, a própria Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, c, estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República, e por extensão do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre aposentadoria dos servidores públicos. Confira-se:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Disposição idêntica consta da Lei Orgânica Municipal que, em seu art. 37, II, estabelece textualmente o seguinte, *in verbis*:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Ademais, o § 14, do art. 40, da Constituição Federal é expresso em asseverar que a lei instituidora do regime de previdência complementar é de iniciativa do Poder Executivo. Como a proposição, no caso, decorre de iniciativa do Executivo Municipal, não há falar-se em vício de iniciativa.

2.2. Da Espécie Normativa, Regime de Tramitação, Quórum de Aprovação e Processo de Votação:

Prescreve o § 15, do art. 40, da CF/88 que o regime de previdência complementar deverá observar o disposto no art. 202 e seus parágrafos, da Constituição Federal. O § 1º, do referido art. 202 é expresso em estabelecer que a lei de instituição do regime de previdência complementar é lei complementar, a exigir, portanto, quórum de maioria absoluta.

No que toca ao regime de tramitação, a matéria deve observar o regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

Já em relação ao quórum para aprovação da matéria, conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º e 190, II, "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos votos, obtida a partir do primeiro número inteiro superior à metade, incluindo os presentes e ausentes à sessão da Câmara Municipal.

Outrossim, o processo de votação a ser utilizado, nos termos do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, é o simbólico, em turno único.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.3. Da instituição do Regime de Previdência Complementar – Considerações:

Sobre a instituição do regime de previdência complementar, consoante o destaque realizado na exposição dos motivos da proposição, trata-se de obrigação imposta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, com a redação que foi dada ao art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição da República. Confira-se:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 2019)

(...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 2019)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. ” (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 2019)- (g.n.)

O prazo máximo para a instituição do regime de previdência complementar, consoante o disposto no art. 9.º, § 6.º, da referida Emenda Constitucional, é de 02 (dois) anos do início de sua vigência. Confira-se:

“Art. 9.º. Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 6.º. A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.” (g.n.)

Nestes termos, tendo em vista que o art. 36, inciso III, da referida Emenda Constitucional prevê que suas disposições entrariam em vigor na data de sua publicação, ato que por sua vez realizou-se em 13 de novembro de 2019¹, a instituição do regime de previdência complementar no âmbito dos Municípios, necessariamente, deverá ocorrer até

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

o dia 12 de novembro de 2021, conforme consignado pelo Autor na Mensagem ao Projeto de Lei n.º 3.369/2021.

O Regime de Previdência Complementar é um sistema de benefício previdenciário que limita as aposentadorias e as pensões dos servidores efetivos ao teto do RGPS e em que o servidor efetivo contribui para o Regime Próprio de Previdência Complementar (RPPS) até o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e após a aposentadoria passa a receber do Estado (Município) um benefício previdenciário que estará limitado ao teto do RGPS. Com o RPC, o servidor passa a ter um benefício maior que o teto do RGPS, desde que venha a aderir ao Plano de Benefícios administrado por uma Entidade de Previdência Complementar e contribua sobre o valor de sua remuneração que exceder o teto do Regime Geral de Previdência Social. A adesão ao RPC é facultativa e desvinculada da previdência pública (RGPS e RPPS), conforme previsto no art. 202 da Constituição Federal.²

É inquestionável o efeito do RPC como parte da solução para o necessário equilíbrio atuarial e financeiro previsto no art. 40 da CF/88 dos regimes públicos e obrigatórios e, não menos importante, para a saúde financeira do respectivo ente patrocinador. O RPC constitui, simplificada e, em capitalização através de uma reserva de recursos das contribuições do servidor participante e do ente patrocinador e dos rendimentos advindos dos investimentos dessas contribuições em nome do participante. A norma constitucional impõe que os benefícios a serem pagos pelo RPC sejam estruturados exclusivamente na modalidade de contribuição definida (art. 40, § 15, da CF). Constituindo-se em plano na modalidade contribuição definida, os recursos das contribuições e os respectivos rendimentos serão contabilizados em contas próprias e segregadas, permitindo o controle e a transparência necessários à supervisão e fiscalização do ente patrocinador e dos servidores participantes.

Nos exatos termos do que previsto na Lei Complementar n.º 109, de 29 de maio de 2001, a qual "*Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências*", o Projeto de Lei do Executivo n.º 3.369/2021 prevê que a condição de patrocinador de um plano será efetivada por intermédio da celebração de um convênio de adesão entre o patrocinador (o Município de Ibiracú) e a Entidade Fechada ou Aberta de Previdência Complementar (art. 3º do PL).

Sobre o conteúdo do projeto, nota-se que o art. 1º, caput, se limita a indicar que será instituído o Regime de Previdência Complementar – RPC no Município de Ibiracú em observância aos parágrafos 14, 15 e 16, do art. 40, da Constituição da República.

Já o parágrafo único, do art. 1º, registra que no caso dos servidores públicos titulares de cargos efetivos e "*membros de quaisquer dos poderes*", incluídas suas

² <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/02/guiaentesfederativos20.02.pdf>





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público do Município de Ibiracú a partir da data de início da vigência do RPC, o valor dos benefícios de aposentadoria e pensão devido pelo RPPS do Município não poderá "superar o limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS".

De forma correta a proposição foi expressa e direta ao prever que a limitação de valores dos benefícios do RPPS será aplicável apenas àqueles servidores públicos titulares de cargo efetivo que ingressarem no serviço público municipal após a autorização do RPC (*vide* § 16, do art. 40, da CF/88). Todavia, a expressão "e membros" de quaisquer dos Poderes ali aposta, máxima vênua, se apresenta como indevida e deslocada, porquanto segundo a dicção do § 14, do art. 40, da Constituição Federal, este é textual ao dispor que a instituição do regime de previdência complementar é para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, tão somente. A expressão destacada – *que consta da Lei n.º 12.618/2012 da União, que serviu de parâmetro e modelo para as normatizações a nível estadual e municipal* – faz sentido na Lei n.º 12.618/2012, porquanto abrange os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas, que são segurados obrigatórios do Regime Próprio de Previdência Social da União. Todavia, no caso do Município, nenhum outro membro de quaisquer dos Poderes (*Executivo e Legislativo*), que não os servidores titulares de cargo efetivo, devem estar vinculados ao RPC.

Nesse sentido, a expressão "e membros", constante do parágrafo único, do art. 1º, e repetida no art. 3º, caput; no art. 5º, caput; no art. 7º; no art. 13, caput e § 1º, da proposição, deve ser excluída.

O art. 2º da proposição contém a previsão de que o patrocinador do plano será o Município de Ibiracú, representado por seu Prefeito e a extensão dos poderes de representação que lhe cabe. Aqui, sugere-se, como medida de técnica legislativa, que a expressão "pelo Prefeito do Município de Ibiracú" seja substituída pela expressão "por seu Prefeito", a fim de ajustar a redação da oração à boa técnica.

No art. 3º do Projeto há a previsão de que o RPC terá vigência e aplicação aos servidores titulares de cargos efetivos de quaisquer dos Poderes, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público a partir do convênio de adesão do patrocinador (*Município de Ibiracú*) ao plano de benefícios previdenciários administrado pela entidade fechada de previdência complementar ou do início da vigência convencionada no convênio de adesão com entidade aberta de previdência complementar, estabelecendo o marco inicial da vigência e vinculação dos servidores. Correta a previsão..

O art. 4º, por sua vez, enfatiza a previsão constante do art. 1º, parágrafo único, deixando claro que, independentemente da inscrição do servidor como participante do plano de benefícios do RPC, a partir de sua vigência, será aplicado o limite máximo dos





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

benefícios pagos pelo RGPS – Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 40 da CF/88, às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo RPPS do Município.

Neste particular, também se sugere a exclusão da expressão "e da Câmara Municipal" ali constante, uma vez que o RPPS do Município de Ibiracú abrange todos os servidores públicos municipais efetivos, incluídos os servidores da Câmara Municipal, de sorte que manter-se essa expressão, nos termos em que colocada no referido artigo, além de indevida, seria admitir a possibilidade da existência de regimes previdenciários diversos para os servidores públicos municipais, a depender do Poder, em completo desacordo com a previsão constitucional.

O art. 5º do Projeto em análise, prevê que os servidores que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do RPC, poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao RPC, porém sem direito à compensação, além do que, é prevista a irrevogabilidade e irretratabilidade desta opção (§ 1º) e, em seu § 2º, a vedação à restituição de contribuição previdenciária até então vertida ao RPPS, obviamente em relação ao valor que superasse o limite máximo dos benefícios do RGPS.

Entende-se que em relação a essa opção, está sendo respeitada a regra prevista no § 16, do art. 40 da Constituição da República. Todavia, a rigor, não se mostra justa e nem jurídica a previsão constante do dispositivo que veda a compensação ou qualquer restituição aos servidores que fizerem a opção, notadamente àqueles cuja remuneração e/ou subsídio exceda o limite máximo dos benefícios do RGPS.

Com efeito, para esses servidores, a permanecer a redação proposta no caput do art. 5º da proposição, todas as contribuições vertidas ao RPPS, que incidiram sobre os valores que excederam o limite máximo dos benefícios concedidos pelo RGPS, não seriam restituídos e nem compensados e sobre os mesmos nenhuma espécie de benefício teria o servidor. Toda a contribuição vertida sobre os mesmos ficaria exclusivamente para o RPPS, o que, a rigor, não se mostra legal e constitucional.

A propósito, considerando que a Constituição Federal assegura o cômputo do tempo de contribuição federal, estadual e municipal, assim como para o regime geral de previdência social - RGPS (art. 40, §§ 3º e 9º), determinando a compensação entre esses regimes (art. 201, § 9º), conclui-se, forçosamente, que a regra proposta no art. 5º (*inexistência de compensação*) resultaria no enriquecimento sem causa do Município, em detrimento do servidor.

Apenas a título de exemplificação, a União ao editar a Lei Federal n.º 12.618, de 30 de abril de 2012, instituindo o RPC de seus servidores efetivos, expressamente assegurou aos servidores que ingressaram no serviço público até a data anterior ao início da vigência do RPC, o direito a um benefício especial, exatamente em razão dessa condição





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

especial (ter contribuído para o RPPS sobre valores que superavam o limite máximo fixado para os benefícios do RGPS) – (vide art. 3º, da Lei federal n.º 12.618/12). Assim, o benefício especial se destina a compensar o servidor pela supressão da parcela dos proventos excedente ao apontado limite, posto que, até tal valor, o benefício do RGPS seria integralmente preservado. Trata-se de uma compensação financeira concedida ao servidor pelos seus aportes em valores acima do teto instituído.

Assim sendo, entende-se que a disposição do caput do art. 5º e do seu § 2º merecem ser revistas, sugerindo-se que conste que essa questão será regulada em lei específica, a ser posteriormente formalizada.

O art. 6º apenas e tão somente prevê que o RPC será oferecido por meio de adesão a plano de benefícios já existente ou plano próprio em entidade de previdência complementar, coadunando-se com o disposto na Lei Complementar n.º 109/2001.

Os arts. 7º e 8º do Projeto de Lei em análise traça as linhas gerais do Plano de Benefícios que deverá ser disponibilizado pela entidade de previdência complementar, estabelecendo que ele (Plano) estará descrito em regulamento, que deverá observar as regras e disposições das Leis Complementares pertinentes e regulamentos decorrentes desses diplomas legais, previsão esta que se encontra amparada nos arts. 10 e 12 da Lei Complementar n.º 109/2001. O art. 8º, por sua vez, prevê que o Município somente poderá ser patrocinador do plano que seja estruturado na modalidade de contribuição definida. Tais disposições seguem orientação geral para a instituição de planos de benefícios de previdência complementar prevista no art. 7º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 109/2001.

Ressalte-se, apenas, que pelas mesmas justificativas já expostas quando da análise dos arts. 1º, parágrafo único e 4º da proposição, sugere-se a exclusão das expressões "e membros" e "e da Câmara Municipal".

No art. 9º do Projeto, encontra-se estabelecida a responsabilidade do Patrocinador (Município de Ibiracú) pelos aportes de contribuições e pelas transferências daquelas descontadas dos servidores efetivos ao plano, prevendo as situações caracterizadoras da inadimplência e as consequências da mora.

As obrigações do patrocinador, os prazos para pagamento ou repasse das contribuições e os encargos que serão aplicados não foram fixados na proposta. Nada obstante resta consignado que referidas disposições devem constar no instrumento de formalização do convênio, conforme previsto no art. 10 do Projeto.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Já o art. 10 estabelece quais cláusulas devem estar previstas nos instrumentos jurídicos cabíveis ao plano de benefícios administrado pela entidade a ser conveniada, em consonância com o estabelecido na Lei Complementar n.º 109/2001.

A propósito, cumpre enfatizar que em razão de o § 3º, do art. 13, da Lei Complementar n.º 109/2001 prever a possibilidade de "**solidariedade entre patrocinadores ou entre instituidores, com relação aos respectivos planos**", é imperioso que seja delimitado nos instrumentos jurídicos pertinentes ao plano de benefícios administrado pela entidade a ser conveniada, todas as obrigações do patrocinador, tendo em vista especialmente o disposto no arts. 264 e 265 do Código Civil Brasileiro, *in verbis*:

"Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda."

"Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes."

Anota-se que no Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos editado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar³ destacou-se recomendação de previsão na lei de constituição do Regime de Previdência Complementar sobre a não existência de solidariedade do patrocinador em relação aos outros patrocinadores visando minimizar os riscos de comprometimento das contas públicas do Ente e assegurar a segurança dos participantes.

Desse modo, é importante que seja observada a mencionada recomendação para que fique registrado de forma expressa na proposta a inexistência de solidariedade em relação aos outros patrocinadores, instituidores ou com a entidade de previdência complementar, e não apenas em relação ao plano de benefícios que tenha aderido (art. 10, I, do PL).

Os arts. 11, 12 e 13 do Projeto de Lei cuidam dos participantes do Plano de Benefícios do Regime de Previdência Complementar.

No art. 11, definiu-se que podem se inscrever como participantes do plano "**todos os servidores e empregados públicos, inclusive comissionados e temporários, de quaisquer dos Poderes do Município de Ibiracú.**"

Como se nota, os servidores titulares de cargo em comissão, de cargo temporário e empregados públicos foram acrescidos na definição de participantes do

³ Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Secretaria de Previdência, Brasília: Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, 2019., p. 40; disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/02/guiaentesfederativos20.02.pdf>; acesso em 23 ag. 2021





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

regime de previdência que será implementado no Município, o que, máxima vênia, não se vê como prosperar em razão de o Regime de Previdência Complementar (RPC) que será instituído no âmbito do Município estar atrelado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aplicável somente aos servidores titulares de cargos efetivos, conforme previsão no *caput* do art. 40, da Constituição da República. Confira-se:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.”

Outra disposição constitucional que demonstra que o Regime de Previdência Complementar em apreço é exclusivo para servidores públicos ocupantes de cargos efetivos é o próprio § 14, do art. 40, que fundamenta a presente proposição (art. 1º), a saber:

“Art. 40. (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.”

A impropriedade no enquadramento dos servidores titulares de cargos em comissão, de cargos temporários e empregados públicos no Regime de Previdência Complementar em tela também poderá ser verificada com a indicação em dispositivo da proposta no sentido de que as contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a base de cálculo das contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (vide, a propósito, o art. 14 da proposição).

Quadra registrar que o art. 40, § 13, da Constituição da República, estabelece de forma absolutamente clara que **“Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social”**, previsão esta que, em suma, exclui os servidores comissionados, temporários e os empregados públicos do Regime Próprio de Previdência Social.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A propósito da questão, o Ministério do Trabalho e Previdência⁴, assim aborda o tema em seu sítio eletrônico, em aba destinada à informações sobre previdência complementar, em sessão de perguntas frequentes, a saber:

“Para quais agentes públicos se aplica o Regime de Previdência Complementar conforme os termos da EC nº 13/2019?”

A EC 103/19 estabelece a obrigação de instituição de Previdência Complementar aos Entes Federativos que possuam Regime Próprio da Previdência Social, **sendo obrigatória a vinculação aos servidores efetivos ao Regime Próprio de Previdência Social**. Portanto, a instituição da Previdência Complementar se aplica aos vinculados aos servidores e membros de poder vinculados ao Regime Próprio da Previdência Social.

O Regime de Previdência Complementar de que tratam os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal se destinam aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social de que trata esse artigo (**os servidores titulares de cargos efetivos**) e os membros de poder aos quais se aplicam as mesmas regras do art. 40.

Portanto, além de servidores titulares de cargos efetivos, são aposentados pelo RPPS de que trata o art. 40, os seguintes agentes públicos:

Membros dos Tribunais de Contas: Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do DF e de municípios (§ 3º do art. 73 e art. 75 da Constituição Federal)

Membros da magistratura: Ministros dos Tribunais Superiores, os Desembargadores e Juízes dos Tribunais (inciso VI do art. 93 da Constituição Federal)

Membros do Ministério Público: Promotores de Justiça e Procuradores (§ 4º do art. 129 da CF)

Membros da Defensoria pública: Defensores públicos (§ 4º do art. 134 da CF)

Os detentores exclusivamente de mandato eletivo no âmbito do Poder Legislativo de qualquer ente federativo (Deputados, Senadores, Vereadores, etc) são excluídos dos RPPS, conforme prevê o § 13 do art. 40 da Constituição Federal e, portanto, não se aplica a eles o RPC previsto no §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal que se destina a complementar o benefício concedido pelos RPPS, quando limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social.”

⁴ (<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/perguntas-frequentes-para-entes-federativos>).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

No mesmo sentido se pode inferir da manifestação do E. TCESP, em seu Manual - Previdência Complementar para os Municípios⁵

"Servidores abrangidos pelo RPC e a facultatividade da adesão

O RPC instituído pelos Entes Federativos deverá abranger SOMENTE os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, conforme determina o § 14 do artigo 40 da Constituição Federal.

De acordo com o artigo 202 da Constituição Federal, a filiação ao RPC é facultativa, e conforme disposto no § 16 do artigo 40 da CF4, o servidor que já tenha ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do RPC, também poderá ser filiado mediante sua prévia e expressa opção."

Não obstante haver expressa disposição quanto à inexistência de contrapartida do Patrocinador (*Município de Ibiracú*) para esses servidores, conforme exposto, a eles não deve se aplicar o RPC, de sorte que a previsão contida no art. 11 deverá ser revista por ser inconstitucional e ilegal.

As previsões contidas no art. 12 não carecem de apontamentos por estarem em conformidade com as disposições contidas na Lei Complementar n.º 109/2001 e Emenda Constitucional 103/2019.

No que pertine ao art. 13, o mesmo prevê que o servidor com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS será automaticamente inscrito no plano de benefícios de previdência complementar desde a entrada em exercício e, os seus parágrafos, estabelecem a previsão para a manifestação de ausência de interesse na adesão ao plano e os seus desdobramentos.

Com efeito, de se destacar que até por orientação da Secretaria da Previdência, a inscrição compulsória ao RPC àqueles servidores que possuem remuneração superior ao limite máximo estabelecido pelo RGPS é medida pertinente e, a rigor, smj, não se constitui em afronta ao princípio da autonomia privada e à facultatividade prevista no art. 202, caput, da Constituição Federal. E isso porque a proposição é expressa ao possibilitar ao servidor a faculdade de se manifestar, em prazo razoável de 90 (noventa) dias, sobre a ausência de interesse na adesão ao plano de benefícios, com direito assegurado à restituição integral das contribuições eventualmente vertidas e, ainda, a possibilidade de, a qualquer tempo, cancelar sua inscrição.

⁵ (<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-previdencia-complementar-para-municipios>)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Apenas de se ressaltar que no caput do art. 13, há a necessidade de se excluir a expressão “e membros” ali existente, conforme justificativa já apresentada anteriormente.

Os arts. 14 a 16 da proposta submetida à análise cuidam das contribuições do patrocinador e participante, prevendo que as mesmas incidirão sobre a base de cálculo das contribuições ao RPPS apenas em relação ao montante que exceder o limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS; prevê que a alíquota de contribuição será estabelecida pelo participante nos termos da regulamentação, e que a alíquota de contribuição do patrocinador, quando cabível, será paritária à do participante, observada a alíquota máxima de 8,5 (oito inteiros e cinco décimos por cento), disposições que estão em conformidade com o art. 6º, § 1º, da Lei Complementar n.º 108/2001.

O art. 17 dispõe sobre o processo de seleção da entidade de previdência complementar responsável pelo plano de benefícios, estabelecendo que a entidade será escolhida mediante processo seletivo transparente, impessoal e com ampla publicidade, contemplando requisitos de qualificação técnica e economicidade, podendo, inclusive, ser realizado em cooperação com outros Municípios e a relação jurídica a ser estabelecida com a entidade selecionada será formalizada via convênio de adesão, com vigência indeterminada. Referidas disposições estão em consonância com as prescrições estabelecidas pela Lei Complementar n.º 109/2001.

O art. 18 do Projeto dispõe sobre a constituição de um Comitê de assessoramento para fins de acompanhamento do regime de previdência complementar, a ser regulamentado pelo Município; estabelece atribuições, forma de composição e requisitos para seus integrantes. Sobre a composição da Comissão de Assessoramento de Previdência Complementar prevista no § 3º, do referido artigo, não se vislumbra a necessidade de apontamento tendo em vista a previsão no sentido de que a mesma “*será paritária entre representantes dos participantes e assistidos, e do patrocinador*”.

O art. 19, por sua vez, estabelece regra transitória, prevendo que as nomeações de novos servidores em cargos efetivos, cuja remuneração se situa acima do limite máximo estabelecido pelo RGPS, ficam condicionadas ao início da vigência do RPC, com ressalva das nomeações para as áreas da educação, saúde e segurança. A regra tem por objetivo impedir que eventuais nomeações de servidores, com remuneração superior ao teto máximo do RGPS, ocorra sem a efetiva implementação e vigência do RPC, com as ressalvas previstas.

Por fim, o art. 20 da proposição autoriza o Poder Executivo a promover aporte inicial com indicação específica de que este visa atender às despesas decorrentes da adesão ou da instituição do plano de benefícios da previdência complementar. Ressalte-se, no entanto, que a previsão de tais despesas, a rigor, deve estar inserida nos





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

instrumentos de planejamento orçamentário, dado que as despesas decorrentes da execução da norma serão realizadas de forma continuada, sendo importante que se verifique se não será necessária a previsão da mesma na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual para que sejam observadas as normas contidas na Lei Complementar nº 101/2000.

Nesse sentido, entende-se que por se tratar de matéria que envolve questões orçamentárias deve a proposição ser submetida à apreciação da responsável pela área financeira/orçamentária da Câmara, nos termos do disposto no art. 83 do Regimento Interno, a fim de se manifestar nos autos quanto à regularidade da proposição nesse aspecto e dirimir eventuais dúvidas dos Vereadores acerca da questão.

2.4. Da Técnica Legislativa:

Conforme se verifica dos autos da proposição, a Secretaria da Câmara já anexou o *Estudo de Técnica Legislativa*, corrigindo as eventuais distorções relacionadas à técnica legislativa tendo em conta o que preceitua a Lei Complementar n.º 95/1998, que estabelece normas e regras sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Corrobora-se, pois, os termos do Estudo efetuado, com os seguintes acréscimos decorrentes das observações pontuadas no tópico precedente:

1º) No parágrafo único, do art. 1º, suprimir a expressão “e membros” ali existente e colocar a palavra “**poderes**” com inicial maiúscula;

2º) No art. 2º, caput, substituir a expressão “*pelo Prefeito do Município de Ibiracú*” pela expressão “*por seu Prefeito*”;

3º) No art. 3º, caput, suprimir a expressão “e membros” ali existente e colocar a palavra “**poderes**” com inicial maiúscula;

4º) No art. 4º, suprimir a expressão “e da Câmara Municipal” ali existente;

5º) No art. 5º, caput, suprimir a expressão “e membros” ali existente e substituir a expressão “*sem direito a compensação*” pela expressão “*na forma a ser regulada por lei específica*”, suprimindo-se, ainda, o § 2º do referido artigo e passando § 1º a ser parágrafo único;

6º) No art. 7º, suprimir as expressões “e membros” e “e da Câmara Municipal” ali existentes;





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

7º) Nos §§ 1º e 2º, do art. 9º, colocar a palavra "poderes" com inicial maiúscula;

8º) No § 3º, do art. 9º, colocar a palavra "poderes" com inicial maiúscula e substituir a palavra "correspondente" por "relativamente";

9º) No § 4º, do art. 9º, suprimir a palavra "haverá" ali existente;

10º) No art. 11, substituir a integralidade do artigo, sugerindo-se a seguinte redação: "Art. 11. Podem se inscrever como participantes do plano de benefícios todos os servidores que ocupem cargo efetivo da Administração Direta e Indireta e do Poder Legislativo, no âmbito do Município de Ibiracú";

11º) No art. 13, caput e § 1º, suprimir a expressão "e membros" ali existentes;

12º) No art. 13, § 2º, colocar uma vírgula após a palavra "anulação";

13º) No art. 13, § 3º, suprimir a segunda expressão "deste artigo" ali existente;

14º) No art. 18, § 4º, colocar uma vírgula após a palavra "Ibiracú";

15º) No art. 19, suprimir as expressões "e membros" e "e da Câmara Municipal" ali existentes.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto é de nosso entendimento que, atendidas as observações acima formuladas, a propositura em apreço (*Projeto de Lei n.º 3.369/2021*) estará, sob o ponto de vista jurídico, em condições de ser apreciada pelos Senhores Vereadores.

A emissão de parecer por esta assessoria não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestações efetivamente legítimas do Parlamento.

É o parecer e como concluo.

Plenário Jorge Pignaton, em 26 de outubro de 2021.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

