

Porto Alegre, 3 de novembro de 2021.

Informação nº 4.056/2021

Interessado: Município de Três Passos/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Marcos Andre Scheuermann, Oficial Legislativo.
Destinatário: Presidente do Poder Legislativo.
Consultores: Tatiana Matte de Azevedo e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC. Emenda Constitucional nº 103/2019. Obrigatoriedade. Análise de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 68.695/2021, nos é solicitada análise do Projeto de Lei que “Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município [...], 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 a plano de benefícios de previdência complementar; e dá outras providências”.

Passamos a considerar.

1. O consulente encaminha para análise Projeto de Lei que “Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do município [...]; 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 a plano de benefícios de previdência complementar; e dá outras providências”.

2. A Emenda Constitucional – EC nº 103, publicada em 13 de novembro de 2019, trouxe para os entes federativos, que possuem Regime Próprio de Previdência – RPPS, a obrigatoriedade de instituírem RPC no prazo de até dois anos a partir da sua publicação.

Em decorrência, ficarão limitados os valores dos benefícios de aposentadorias e pensão por morte concedidos pelo RPPS ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

É o que se depreende do disposto no art. 40, §§ 14 e 15 da Constituição Federal – CF, na redação da EC nº 103/2019, combinado com o disposto no § 6º do art. 9º da mesma Emenda:

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 nº 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 nº 103, de 2019) (grifamos)

Art. 9º 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 nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

[...]

§ 6º 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.** (grifamos)

Cabe destacar que a obrigatoriedade de instituição, por lei, do RPC, nos municípios que possuem RPPS instituído, independe do número de servidores segurados do Regime. Portanto, compete ao Município, por iniciativa do Poder Executivo, até 12 de novembro de 2021, estar com seu RPC instituído.

Chamamos a atenção, também, para o fato de que os planos de benefícios a serem oferecidos aos servidores deverão ser estruturados somente na modalidade de contribuição definida (§ 15 do art. 40 da CF), o que significa que o valor do benefício que o Participante (servidor) receberá em sua aposentadoria será com base no saldo de conta acumulado, advindo de suas contribuições, do Patrocinador (o Município, por seus Poderes e órgãos da administração indireta) e da rentabilidade dos recursos investidos durante todo o período de acumulação e recebimento.

Quanto à adesão ao RPC, esta será sempre facultativa¹, sendo que a não adesão, relativamente a servidores que vierem a ingressar no serviço público após sua instituição não afasta a limitação de benefícios custeados pelo RPPS ao teto previdenciário do RGPS.

A distinção que deve ser feita é quanto à aplicação do limite de benefícios do RPPS ao qual está filiado o servidor. Para o servidor que vier a ingressar no serviço público após a instituição do RPC, necessariamente seu benefício de aposentadoria, a ser custeado pelo RPPS, estará limitado ao teto previdenciário do RGPS. Se o servidor ingressou no serviço público antes da instituição do RPC, o teto previdenciário do RGPS somente será aplicado como limitador de benefício, a ser custeado pelo RPPS, se o servidor aderir ao RPC.

¹ Lei Complementar Federal nº 109/2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar:

Art. 16. Os planos de benefícios devem ser, obrigatoriamente, oferecidos a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores.

[...]

§ 2º É facultativa a adesão aos planos a que se refere o caput deste artigo.

Deve-se observar que a limitação dos benefícios a serem custeados pelo RPPS ao teto do RGPS impõe que seja limitada a remuneração de contribuição do servidor para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a partir da instituição do RPC, uma vez que eventual contribuição acima do teto previdenciário não lhe trará repercussão no seu benefício.

Ademais, a contribuição patronal sobre tal parcela poderá inclusive ser considerada inconstitucional e atentatória ao princípio da economicidade, considerando que a contribuição do Patrocinador, no âmbito do RPC, é estabelecida, em regra, em percentual inferior ao estabelecido como contribuição patronal normal devida no âmbito do RPPS.

No que diz respeito ao plano de custeio, o RPC será custeado com contribuições do Participante (servidor) e do Patrocinador (seu Ente de vínculo), incidentes sobre a parcela da remuneração do servidor que exceder ao valor máximo fixado para os benefícios do RGPS, observados os limites previstos no inciso XI do art. 37 da CF.

Cabe à lei municipal estabelecer os percentuais de contribuição ao RPC. E, em observação aos limites de contribuição então estabelecidos, o percentual de contribuição normal do Participante (servidor) é por ele definido, sendo que a contribuição do Patrocinador não poderá se dar em percentual superior ao do Participante².

² Conforme § 1º do art. 6º da Lei Complementar Federal nº 108/2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar:

Art. 6º O custeio dos planos de benefícios será responsabilidade do patrocinador e dos participantes, inclusive assistidos.

§ 1º A contribuição normal do patrocinador para plano de benefícios, em hipótese alguma, excederá a do participante, observado o disposto no [art. 5º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), e as regras específicas emanadas do órgão regulador e fiscalizador.

3. Feitas as considerações iniciais quanto à instituição do RPC, passamos à análise do Projeto de Lei “Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município [...], 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 a plano de benefícios de previdência complementar; e dá outras providências”.

De pronto, registramos que identificamos que a minuta base utilizada para a confecção do Projeto de Lei foi a disponibilizada pela Secretaria Especial da Previdência e Trabalho (SEPT), em anexo ao seu Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos³.

Como já referimos, necessário que o Município, uma vez que possui RPPS instituído para seus servidores efetivos, institua o RPC, através de Lei de iniciativa do Prefeito, até 12 de novembro próximo.

Cabe destacar que o RPC se considera instituído quando em vigor a lei, mas devidamente vigente apenas quando já aprovado o plano de benefícios pela PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar), órgão responsável pela fiscalização das entidades de previdência complementar.

Especificamente quanto aos termos do Projeto de Lei, tecemos as seguintes considerações:

3.1. Quanto ao grupo necessariamente submetido ao RPC, partimos do disposto no § 16 do art. 40 da CF:

Art. 40. [...]

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao **servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato**

³ Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/publicaes>.

de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Grifamos)

Portanto, a data corte, por assim dizer, é a data de ingresso no serviço público, a qual, necessariamente, não será a data de ingresso no cargo público efetivo no Município.

Para se estabelecer, então, qual a data de ingresso no serviço público a ser considerada, nos parece prudente considerar aquela mais remota, desde que sem interrupção, nos moldes do disposto no art. 70 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 2/2009:

Art. 70. Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009) (Grifamos)

Ainda, essa análise deve considerar se o vínculo funcional anterior, a ser considerado para fins de submissão ao RPC, impunha filiação previdenciária a RPPS ou ao RGPS. Isso porque não nos parece lógico afastar do servidor que estava filiado ao RGPS o teto previdenciário ao qual já estava submetido. Assim, somente será afastada a aplicação do RPC ao servidor que tenha ingressado no serviço público em data anterior à instituição desse regime e que fosse segurado de RPPS, ainda que em outro ente federativo.

Assim, sugerimos que seja ajustado o texto do § 2º do art. 1º do Projeto de Lei, de forma a deixar a legislação municipal adequada ao texto constitucional, mediante Emenda Retificativa do Prefeito.

3.2. Quanto ao disposto no art. 3º do Projeto de Lei, entendemos que o adequado é prever que a vigência se dá “a partir da data de publicação da autorização, pelo órgão regulador e fiscalizador estabelecido na legislação federal pertinente, do convênio de adesão do patrocinador ao plano de benefícios administrado por entidade fechada de previdência complementar”. Isso porque após a assinatura do Convênio de Adesão é necessário que tal seja aprovado pelo órgão de fiscalização (a PREVIC). Portanto, para se considerar vigente o Regime de Previdência Complementar, não basta a publicação do Convênio de Adesão.

Sugere-se, portanto, que seja ajustado o texto proposto para o art. 3º, mediante Emenda Retificativa do Prefeito.

3.3. Quanto ao prazo para adesão dos atuais servidores, disposto no *caput* do art. 5º, entendemos que a limitação para a adesão ao RPC deve se restringir ao caso de contribuição do Patrocinador em favor do Participante/optante. Então, caso a opção se dê em prazo superior ao estabelecido, a adesão deve se dar apenas na modalidade de autopatrocínio.

Quanto ao estabelecimento de prazo para exercício da opção de adesão ao RPC com a coparticipação do Patrocinador, em que pese não haver uma determinação de que seja estabelecido, é recomendação da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho⁴ que se estabeleça um prazo máximo para migração dos atuais servidores, para que tenham a coparticipação do Patrocinador, inclusive para garantir o controle na gestão do RPPS.

Assim, sugerimos que seja mantido o estabelecimento de um prazo para adesão, com a previsão de que o exercício da opção no prazo assegura a coparticipação do Patrocinador. Na mesma linha, que seja sugerido ao Prefeito a

⁴ Conforme consta no Guia da Previdência complementar para Entes Federativos, 5ª edição, p. 42, disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/publicaes>. Acesso em novembro de 2021.

adição de dispositivo possibilitando a adesão a qualquer tempo, então sem coparticipação do Patrocinador e sem limitação de benefício junto ao RPPS.

3.4. Quanto ao servidor que porventura se afastar sem direito à remuneração, poderá optar pela manutenção de sua inscrição no plano de benefícios complementar. Contudo, não havendo percebimento de remuneração, não haverá coparticipação do seu ente de vínculo (Patrocinador). É o que dispõe o § 3º do art. 15 da minuta encaminhada.

Caso entenda o consultante que o texto proposto (art. 12, inciso II, em especial) no Projeto de Lei não é claro o suficiente quanto ao procedimento a ser observado relativamente aos servidores que se afastarem sem direito à remuneração, possível que seja sugerido ao Prefeito que ajuste sua redação, inserindo dispositivo para expressamente dispor a respeito, mediante Emenda Retificativa.

3.5. Quanto ao disposto no art. 13:

Em se tratando de ente público municipal, não há que se falar em “membros” de Poder. Isso porque os membros de Poder municipal não se filiam ao Regime Próprio de Previdência Social. Diferentemente de membros dos Tribunais de Contas, por exemplo, que não são necessariamente servidores efetivos, mas uma vez nomeados Conselheiros, se filiam ao RPPS respectivo. Portanto, é recomendável a supressão do termo “membros” do art. 13 e de todos os demais dispositivos nos quais constem o termo.

Quanto ao texto do *caput*, parte final, sugerimos que seja disposto num parágrafo apartado, renumerando-se os demais. Assim, sugerimos:

Art. 13. Os servidores referidos no art. 3º desta Lei, com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, serão

automaticamente inscritos no respectivo plano de benefícios de previdência complementar desde a data de entrada em exercício.

§ 1º No caso de inscrição automática a alíquota de contribuição será a prevista no § 2º do art. 15 desta Lei, salvo manifestação expressa do participante.

O § 1º do art. 13, conforme texto encaminhado para análise, prevê a concessão de prazo de noventa dias para o servidor manifestar a ausência de interesse na adesão ao plano de benefícios complementares, com direito, então, à restituição integral dos valores retidos a título de contribuição. Ocorre que também o mesmo dispositivo está tratando da possibilidade de o servidor manifestar-se quanto ao percentual de alíquota de contribuição com o qual pretende contribuir para a previdência complementar, e da forma como está o texto, dá a entender que haverá a possibilidade de ter ressarcido eventual diferença de valores decorrentes de diferenças de alíquotas, o que, ao que nos parece, será de difícil aplicação, motivo pelo qual sugerimos que fique previsto que eventual manifestação do servidor quanto ao percentual de alíquota de contribuição será aplicado a contar da competência seguinte.

O texto, se assim se entender adequado, poderá ser ajustado pelo Prefeito mediante Emenda Retificativa.

3.6. No que diz respeito ao percentual máximo de coparticipação do Patrocinador – sempre paritário ao percentual normal do Participante, observado o limite fixado em lei – não há fixado um parâmetro estabelecido de observância geral. O percentual máximo de contribuição normal para custeio do RPC deve ser definido pelo Ente.

Para tanto, fazemos duas observações:

Primeiro, que ao que se sabe, as Entidades possuem planos de benefícios complementares já aprovados pela PREVIC com a previsão de uma alíquota mínima de contribuição. Assim, é importante que o Município realize uma pesquisa de mercado, dentre as entidades autorizadas pela PREVIC para ofertarem

planos de benefícios complementares multipatrocinados a entes públicos, a respeito da alíquota mínima de participação que possuem estabelecida nos regulamentos dos seus planos de benefícios. Isso porque o Patrocinador deverá observar a alíquota mínima estabelecida no plano de benefícios a ser conveniado, em paralelo a alíquota máxima de coparticipação fixada em Lei. Portanto, uma alíquota máxima de coparticipação fixada em percentual muito baixo pode não atender a alíquota mínima estabelecida no plano de benefícios.

Segundo, que deve ser considerado que a contribuição do Patrocinador, para fins de cômputo para os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), deve ser classificada como despesa total de pessoal, conforme seu art. 18⁵. Ainda, em se tratando de despesas de caráter continuado, o Projeto de Lei deve estar devidamente instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

É o alerta que se faz aos Vereadores na análise do artigo.

3.7. Sugerimos que seja inserida previsão de instituição de um Comitê para acompanhamento da gestão do plano de previdência complementar, conforme recomendação da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho na última versão do Guia disponibilizado aos entes públicos⁶.

3.8. O disposto no art. 19 condiciona ao início da vigência do RPC a nomeação de novos servidores efetivos e membros que tenham subsídio ou

⁵ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

⁶ Conforme consta no Guia da Previdência complementar para Entes Federativos, 5ª edição, p. 47, disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/publicaes>. Acesso em outubro de 2021.

remuneração acima do limite máximo estabelecido para os benefícios de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social. Tal disposição decorre de cláusula possível, não obrigatória, motivo pelo qual recomendamos análise cautelosa quanto à sua manutenção no texto da lei.

De qualquer forma, entendemos importante alertar que, da forma como posto no art. 19, a Administração estará limitada à vigência do RPC, o que só acontece com a publicação do ato de aprovação do convênio pela PREVIC, inclusive para nomeação de servidores comissionados. E Administração, no caso, leia-se Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, recomendamos cautela na análise do dispositivo.

3.9. Relativamente a eventual autorização legislativa para aporte inicial, observa-se que o texto não detalha o valor do pretendido aporte. Apenas contempla autorização genérica, podendo tal situação configurar concessão de créditos ilimitados, o que é vedado pelo art. 167, VII, da Constituição Federal. Desse modo, recomenda-se a alteração do dispositivo para fazer nele constar o valor do aporte inicial, ainda que por estimativa, bem como a indicação dos recursos que serão utilizados para a sua cobertura, conforme exigência do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964⁷. Outra alternativa é remeter à necessidade de autorização legislativa específica.

4. Ressaltamos que, em paralelo à instituição do RPC, é de todo aconselhável que tramite (se isso ainda não ocorreu) projeto de lei para limitar a remuneração de contribuição ao RPPS ao teto previdenciário.

A limitação da remuneração de contribuição ao teto previdenciário, nos casos de servidores que ingressarem após a instituição do RPC,

⁷ O Projeto de Lei deverá, ainda, ser instruído com as estimativas do impacto orçamentário e financeiro da medida, em atenção às disposições dos arts 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.



bem como daqueles que já integrem o quadro e optarem pela adesão a ele, com coparticipação do Patrocinador, é medida que se impõe.

5. Por fim, encaminhamos em anexo o Ofício Circular DCF nº 25/2021, do Tribunal de Contas do Estado, alertando os entes municipais quanto à instituição do Regime de Previdência Complementar, bem como minuta de projeto de lei elaborada por esta Consultoria, de modo a colaborar com a análise local.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Tatiana Matte de Azevedo
OAB/RS nº 41.944

Documento assinado eletronicamente
Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 646613200617810709</p>	
---	---	---