

Parecer nº 21.13.000004034-0

Parecer nº 03/2022

Análise do anteprojeto de lei acerca da ressegregação de massas do Regime próprio de Previdência Social do Município de Porto Alegre. Plano de rompimento do histórico compromisso do Município e atribuição de seus encargos previdenciários aos segurados. Falta de amparo constitucional da proposta. A Constituição vincula o equilíbrio atuarial dos regimes próprios, que é incompatível com a manutenção do superávit para utilizá-lo no pagamento de dívidas previdenciárias dos entes públicos.

I – Considerações gerais

Na sessão ordinária do Conselho de Administração do Previmpa realizada dia 11 de janeiro do corrente ano foi distribuído, para análise e elaboração de minuta de parecer, o processo SEI em epígrafe, que contempla anteprojeto de lei complementar de ressegregação de massas. Foram designados para comporem a comissão relatora os Conselheiros, Sergio Luiz Brum, Lucimar Rodrigues de Souza e Edmilson Todeschini.

O plano governamental acerca da ressegregação, apresentado para análise do Conselho de Administração, consiste na transferência, para o Fundo de Capitalização, de parcela dos encargos previdenciários que estão sob responsabilidade do Regime de Repartição Simples e, portanto, segurados pela PMPA através da lei que o criou. Esses encargos são cobertos anualmente, no que for necessário, através de previsão orçamentária própria. Nesse caso, pretende o governo municipal transferir o pagamento das pensões decorrentes de óbitos de segurados ocorridos até 31/12/2003 para serem custeados pelo Fundo de Capitalização, sem o correspondente repasse dos valores que deveriam ser arrecadados antes da LC 466, mais os arrecadados a partir de então, somados às cotas patronais a eles vinculadas.

Oportuno tecer algumas breves considerações históricas acerca da segregação de massas. Ela foi implantada em Porto Alegre juntamente com a instituição do regime próprio de previdência municipal e com a criação do PREVIMPA, via Lei Complementar 466/2001. Tanto a criação da autarquia previdenciária municipal como a segregação de massas de então orientaram-se pelo atendimento ao disposto na Emenda Constitucional nº 20/98, que tornou obrigatório o caráter contributivo da previdência e estabeleceu, dentre outras diretrizes, a necessidade de equilíbrio atuarial.

A implantação do regime próprio no Município de Porto Alegre foi assessorada pela Caixa Seguros, vinculada à Caixa Econômica Federal, que apurou, em maio de 2001, via cálculo atuarial, a necessidade de aporte imediato de R\$ 2.954.833.887,00 para a inclusão de todos os segurados e pensionistas no regime de capitalização, naquele ano criado. Dada a impossibilidade objetiva de atendimento de tal condição, o Município optou pela segregação de massas, com inclusão num fundo de capitalização de todos os servidores que viessem a ingressar no serviço municipal a partir da data de vigência da lei instituidora do regime próprio (LC 466/2001). As contribuições descontadas em folha, assim como o pagamento dos diversos benefícios previdenciários aos servidores nomeados até então e de seus segurados, ficaram sob a responsabilidade do Regime de Repartição Simples e cobertos, no que for necessário, pelo caixa geral do Município, através de previsão orçamentária anual, e das sobras de recursos devolvidas pelo Legislativo no finaldo exercício financeiro.

Em razão da segregação de massas adotada pelo Município de Porto Alegre, o então criado Fundo de Capitalização passou a recolher as contribuições dos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo a partir de 11/9/2001 mais a cota patronal correspondente e vinculou a utilização de tais valores ao custeio dos benefícios previdenciários de tais servidores e de seus dependentes.

De outra parte, o Regime de Repartição Simples, em progressiva extinção desde setembro de 2001, passou a abrigar número crescente de aposentados e de pensionistas, com redução contínua das contribuições em razão da ausência de ingresso de novos contribuintes. A dívida municipal, que está sendo paga para complementar os valores necessários ao pagamento dos benefícios, tem sido intencional e erroneamente divulgada pelo governo municipal como *déficit financeiro/atuarial do PREVIMPA*. Referida classificação visa ocultar a real natureza da obrigação do erário, originada de períodos pretéritos quando o Município de Porto Alegre não recolhia a cota patronal nem as contribuições dos servidores a um fundo previdenciário.

Acerca da avaliação de equilíbrio atuarial, a Secretaria de Previdência - SPREV assim se manifestou na Consulta sobre RPPS - Número:

L183421/2021: *“No caso dos planos em extinção, ou em repartição simples, a insuficiência financeira anual diverge do conceito de déficit financeiro. Esta insuficiência é tratada no art. 44 da Portaria citada. Contudo, não vislumbramos quaisquer impedimentos na Legislação Federal para que o ente repasse ao plano em extinção montantes maiores que a insuficiência anual. Mas enfatizamos que não se trata de alíquotas suplementares no conceito utilizado na Portaria MFG n° 464/2018.”*

Ao invés de o Município continuar repassando ao Plano de Repartição Simples um montante necessário para cobrir suas despesas, fica claro que o governo municipal quer transformar os segurados do PREVIMPA em devedores de uma dívida da qual na realidade são credores, estabelecendo contribuições suplementares irregulares e responsabilizando o fundo de capitalização pelo pagamento de aposentadorias e pensões da repartição simples, cujo pagamento só pode ser feito das duas formas que estão descritas a seguir. Ou o governo municipal e as contribuições mensais normais dos segurados continuam bancando os valores necessários ao pagamento dessas aposentadorias e pensões da repartição simples, ou o governo aporta o valor de sua dívida, proporcional aos segurados que quer transferir, para o fundo de capitalização. Não fazendo isto, o governo municipal está se apropriando de valores do fundo de capitalização para pagar dívida do Município de Porto Alegre para com os segurados da Previdência Municipal.

É preciso salientar que a política de recursos humanos da atual administração municipal em nada contribui para o fortalecimento do fundo de capitalização, à medida que substitui o trabalho de servidores por serviços terceirizados. Os trabalhadores terceirizados não contribuem para o regime próprio, contribuem para o regime geral de previdência o que vai paulatinamente reduzindo as contribuições para o fundo de capitalização.

Ainda sobre a política de recursos humanos, as últimas administrações não parecem interessadas em atrair novos talentos para o serviço, pois a previdência é parte integrante dos atrativos da carreira. A existência de um fundo de capitalização, sadio e equilibrado, garante o futuro previdenciário sem atribuir outros ônus à população, além da já existente contribuição patronal.

Além disso, o fato do Município não conceder reajustes há cerca de 5 anos aos servidores municipais também contribui para o menor crescimento do fundo de capitalização, eis que as contribuições são proporcionais aos salários, mesmo tendo havido majoração das alíquotas de contribuições nesse período.

No que tange à repartição simples, a dívida do Município para com os aposentados e pensionistas se reduz a cada ano, com a morte dos servidores, acentuada desde 2020 com a pandemia do coronavírus. Analisando-

se a idade dos aposentados e pensionistas se conclui que por volta de 2040 não haverá mais despesas com esse regime. Portanto a dívida se extinguirá sem que seja pago o total corrigido do valor que deveria ter sido aportado ao fundo de capitalização em maio de 2001.

II – Impactos da política previdenciária de Porto Alegre na renda dos aposentados e dos pensionistas

Na contramão do atendimento aos princípios que orientam a boa administração pública, a justiça tributária, o digno tratamento aos trabalhadores e a busca da redução das desigualdades sociais, a política previdenciária adotada pelo governo municipal optou por majorar a oneração dos segurados e dos pensionistas para atribuir-lhes um encargo do ente estatal, de custear as diferenças pecuniárias essenciais ao pagamento dos encargos do regime de repartição simples.

Ao invés de atender os referidos princípios, via estabelecimento de tributação progressiva, a contribuição previdenciária foi estabelecida em alíquota única de 14%, que onera em maior proporção as remunerações, os proventos e as pensões de menor expressão pecuniária.

O estabelecimento da referida política tributária decorre do envio pelo Executivo de projeto de lei complementar, aprovado pelo Legislativo local em 2021, que culminou em redução da margem de isenção de contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas para 2,4 salários mínimos. Antes a isenção correspondia ao teto do regime geral de previdência social, gerido pela autarquia INSS.

Assim, os aposentados e pensionistas com rendimentos a partir de R\$ 2.908,80 passaram a descontar 14% sobre o excedente de tal monta, com impactos imediatos e diretos na redução de seus padrões de sustento familiar. Os titulares de menores benefícios previdenciários passaram a pagar mais tributos que os servidores e segurados com renda excedente a R\$ 15.000,00. E tal injustiça tributária agrava-se continuamente com a elevação do padrão de rendimento a partir desta faixa de valores. Um aposentado com renda de R\$ 35.000,00 descontará somente 14% de seu rendimento tal como aquele que recebe R\$ 2.908,80. Não é difícil dizer quem será prejudicado e quem se beneficiará.

Resta evidente a injustiça da política previdenciária adotada pelo Município de Porto Alegre a partir da reforma da previdência, cujo desequilíbrio tende a agravar-se com o eventual prosseguimento e aprovação do anteprojeto de lei complementar em análise. Às custas dos menores

benefícios aumentou-se o superávit para utilizá-lo no pagamento de dívida previdenciária estatal.

II – Ausência de amparo constitucional para a ressegregação de massas

A análise da matéria delegada a esta comissão relatora deve orientar-se pelo disposto no ordenamento constitucional previdenciário. Necessário considerar que o *caput* do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil determina:

“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.
...”

Como visto, o equilíbrio atuarial constitui obrigação constitucionalmente imposta aos regimes próprios de previdência. E a constante busca de tal equilíbrio impede tanto a operação deficitária como a superavitária do sistema previdenciário.

Assim, inexistente amparo constitucional para a inércia da Administração Pública quando constatado o superávit do regime previdenciário, com vistas à sua perpetuação para utilizar as sobras no pagamento de dívidas que não competem aos servidores. Aliás, referido propósito revela-se pela confissão do Poder Executivo Municipal, lançada na exposição de motivos do anteprojeto de Lei Complementar em análise:

“A realização da reforma da previdência dos servidores do Município, efetivada por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 47, de 2021, e Lei Complementar nº 915, de 2021, incrementou o superávit do regime de capitalização a permitir a revisão da segregação inicial, feita em 2001, e a extinção da alíquota suplementar instituída em 2013.”
(trecho do documento SEI 16920019)

Ao contrário do que sustenta a Direção-Geral do PREVIMPA, a Portaria nº 464/2018, do Ministério da Fazenda, não fornece o suporte legal necessário para a pretendida ressegregação de massas. Trata-se de ato normativo secundário, expedido por um Ministério que, por sua natureza, não é dotado do *status* de Lei. Logo, não está amparado pela legitimidade representativa decorrente da apreciação do Poder Legislativo.

Mesmo na hipótese de transposição das regras assentadas na Portaria 464/2018 para o texto de uma Lei, a ressegregação não estaria garantida em decorrência da colisão com o texto constitucional que, ao

estabelecer a necessidade de equilíbrio, veda a perpetuação de superávit. Como antes dito, o regime deve orientar-se pelo equilíbrio, jamais pelo superávit. Assim, alguns dispositivos da Portaria Ministerial nº 464/2018, especialmente o § 3º do art. 60, revelam aparente vício de inconstitucionalidade, uma vez que contemplam a perpetuação do superávit para utilizá-lo no pagamento de dívidas públicas, ao invés de respeitar a ordem soberana que estabelece o equilíbrio atuarial.

Veja-se o teor da Portaria 464, invocada pela Administração Municipal para a pretendida resseguração de massas:

Art. 57. A implementação da segregação da massa deve contemplar a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação e manutenção, levando em consideração os impactos para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos, e estar embasada em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, que deverá demonstrar, além dos critérios previstos no art. 56:

...

Art. 60. O RPPS que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la por meio de apresentação do estudo técnico previsto no art. 57 e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

...

§ 3º Poderá ser efetuada revisão da segregação da massa com a transferência de riscos do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização sem necessidade de aprovação prévia por parte da Secretaria de Previdência, desde que atendidos, cumulativamente, os requisitos a seguir, que poderão ser ajustados por meio de instrução normativa da Secretaria de Previdência:

I - seja precedida de identificação e análise e do estabelecimento de controles dos riscos atuariais e operacionais, no mínimo, em relação à aderência das hipóteses de taxa de juros, de crescimento real das remunerações e de tábuas de sobrevivência;

II - as últimas 3 (três) avaliações atuariais do Fundo em Capitalização apresentem resultado superavitário, sem considerar eventual valor atual do plano de equacionamento de déficit;

III - seja estabelecido, em lei, critério objetivo de transferência dos beneficiários do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização, e publicada, em ato normativo, a relação dos beneficiários que serão transferidos;

IV - o valor da provisão matemática relativa aos beneficiários a serem transferidos do Fundo em Repartição seja calculado com base no plano de custeio vigente e com a aplicação das mesmas hipóteses utilizadas para a massa do Fundo em Capitalização;

V - o valor da provisão matemática relativa aos beneficiários a serem transferidos do Fundo em Repartição, apurado antes de realizada a revisão, seja igual ou inferior à Margem para Revisão de Segregação, calculada pelo maior valor entre:

a) Margem para Revisão de Segregação = [(Ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios) / (1,15)] - [Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos e a Conceder do Fundo em Capitalização]; ou

b) Margem para Revisão de Segregação = [(Ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios) / (1 + (0,05 + 0,01 x duração do passivo do Fundo em Capitalização, em anos))] - [Provisões

Matemáticas dos Benefícios Concedidos e a Conceder do Fundo em Capitalização].

VI - não sejam transferidos recursos financeiros acumulados do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição.

...

Como visto, impossível proceder a análise do anteprojeto de lei complementar exclusivamente à luz da já referida Portaria Ministerial nº 464/2018, desprezando-se o ordenamento constitucional a que ela deve obediência, tanto no aspecto material (matéria disciplinada por ato infraconstitucional não pode colidir com o teor da Constituição) como no aspecto formal (determinadas matérias devem ser regradas por lei sem vícios de competência e de autoria, jamais por intermédio de portaria ministerial).

Além das já comentadas incompatibilidades legais e constitucionais da proposição, a obscuridade e a omissão deliberada de informações financeiras sobre os encargos que serão transferidos ao fundo de capitalização observa-se questões relevantes contempadas neste projeto como: inexistência de quantitativo que será objeto de migração do Regime de Repartição Simples para o Regime Capitalizado; não há como analisar o impacto da migração sem analisar esses dados; não há cálculo atuarial que justifique a migração e demonstre o equilíbrio financeiro em potencial do sistema, o que coloca em risco a saúde atuarial e financeira do próprio PREVIMPA. O governo planeja fazer caixa às custas do PREVIMPA sem apresentar absolutamente nenhum dado financeiro. A proposição acarreta enorme risco para a cobertura futura dos segurados do PREVIMPA, cujos benefícios são cobertos exclusivamente através do fundo financeiro, diferentemente dos segurados do regime de Repartição Simples, cobertos pelo orçamento municipal.

O eventual incremento do plano governamental, de fazer caixa às custas do PREVIMPA sem nenhum fundamento técnico, atuarial e financeiro, poderá impactar na insolvência da autarquia.

IV – Decisões emanadas do Poder Judiciário e de Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o nº 2231529-29.2017.8.26.0000, julgou inconstitucional Lei Complementar Municipal de Campinas. Eis a ementa do acórdão:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal nº 154/2016 e art. 4º da revogada Lei Complementar Municipal nº 153/2016, do Município de Campinas. Segregação de massas Impossibilidade de transferência de valores do Fundo Previdenciário para Fundo Financeiro ou para o Município. (...) INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - O esquema de repartição de competências entre os entes federados - expressão do princípio federativo - conferiu à União e aos Estados (e aos Distrito Federal), sem espaço para os Municípios, a competência concorrente para legislar sobre previdência social (art. 24, XII, Constituição Federal). Com supedâneo nesse dispositivo constitucional,

foi editada a Lei Federal nº 9.717/98, que dispôs sobre regras gerais para a organização, fiscalização e funcionamento dos 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 e deu outras providências. A Lei Federal nº 9.717/98 previu, nos termos do artigo 9º, inciso II, que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. Em cumprimento a essa determinação legal, o Ministério da Previdência e Assistência Social editou a Portaria nº 403/2008, que previu que, “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”. Reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, torna-se imprescindível o reconhecimento da inconstitucionalidade, por arrastamento, do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que previa que “o superávit financeiro do Fundo Previdenciário, apontado nos cálculos atuariais, reverterá ao Tesouro declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, que acrescentou o inciso XIV ao §1º, do artigo 143, e alterou os parágrafos 1º e 2º do artigo 144, todos da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004. Por arrastamento, declaro a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que acrescentou os parágrafos 1º e 2º ao artigo 144 da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba proferiu a decisão singular DSPL 0007/2016, no processo TC 3993/15, assim ementada:

“ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão. Exercício financeiro de 2015. Transferências monetárias do Fundo Previdenciário Capitalizado (FPC) ao Fundo Previdenciário Financeiro. Ofensa ao Princípio Constitucional do Equilíbrio Financeiro e Atuarial e ao Instituto da Segregação de Massas. Necessidade de restabelecimento do *status quo ante*. Adoção de Medida Acautelatória. Competência do Tribunal de Contas do Estado (*ex vi* do art. 195 do Regimento Interno do TCE/PB). Assinação de prazo ao Governador do Estado para adoção de medidas necessárias à devolução integral dos recursos transferidos do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro (R\$ 88.825.017,31), com as devidas atualizações e aplicação de juros, nos termos do art. 13, §3º da Portaria MPS nº 402/2008. Comunicação a diversas autoridades”.

Como visto, planos de ressegregação de massas de outros entes públicos já foram objeto de apreciação tanto pelo Poder Judiciário como por Tribunais de Contas, cujas decisões convergem com a conclusão assentada no item III deste parecer.

V – Incomunicabilidade dos Regimes Previdenciários geridos pelo PREVIMPA

Da incomunicabilidade entre os caixas dos dois regimes previdenciários dos servidores da Capital Gaúcha, já referida no item I, decorre a vedação do desvio de finalidade dos valores arrecadados pelo Regime de Capitalização para socorrer os segurados e dependentes do Regime de

Repartição Simples.

Isso porque as diferenças financeiras do regime de repartição simples, obtidas pela simples comparação entre os valores arrecadados e gastos mês a mês, constitui inequívoca e exclusiva responsabilidade do Município de Porto Alegre e de suas autarquias e decorre da ausência da constituição de fundo no período anterior à Lei Complementar Municipal 466/2001, já referida no item I deste Parecer. Por conseguinte, tal obrigação é indelegável, ou seja, é incompatível com a atribuição aos servidores via preservação do superávit decorrente da oneração de seus vencimentos e proventos acima do necessário.

Ademais, a comunicação entre os distintos caixas previdenciários, pretendida pelo anteprojeto de lei complementar em análise, não é integral em relação ao contingente humano designado para migração, eis que visa transferir apenas os beneficiários de um para outro regime. A plena comunicação exigiria que os valores arrecadados para tais fins (contribuição do segurado, do pensionista, cota patronal), assim como o montante que deixou de ser arrecadas em ocasiões pretéritas, fossem igualmente transferidos.

Como visto, a revisão da resseguração só seria justificável se fosse plena, com o correspondente repasse de todos os valores arrecadados mais aqueles que deveriam ser recolhidos a título de contribuição dos segurados e pensionais e com a cota patronal correspondente, para o custeio das pensões transferidas. Em consequência, o pagamento de tais benefícios não pode ser custeado pelo superávit do regime de capitalização, que deve ser imediatamente estancado via redução da tributação incidente sobre vencimentos, proventos e pensões.

O acima exposto evidencia que a resseguração de massas, na forma pretendida pelo governo municipal desta Capital, constitui artifício para justificar a delegação de encargo patronal previdenciário à conta dos segurados e dos pensionistas contribuintes do regime de capitalização.

VI – Conclusões

Dado o exposto nos itens anteriores, o Conselho de Administração, definido pela Lei Complementar Municipal nº 478/2002 como órgão superior de deliberação colegiada do PREVIMPA, dotado de poder deliberativo pelo art. 194, VII, da Constituição Federal, e pelo art. 8º-B da Lei Federal nº 9.717/1998, decide:

a) manifestar-se contrariamente ao envio de projeto de lei complementar de resseguração de massas à Câmara Municipal;

b) orientar o imediato estancamento do *superávit* do regime de capitalização via substituição do projeto de lei complementar em análise por outro que contemple a redução da alíquota de contribuição previdenciária e restabelecimento da isenção do referido tributo sobre os

valores dos proventos correspondentes ao teto do regime geral de previdência social.

Porto Alegre, 10 de fevereiro de 2022.

Sergio Luiz Brum,
Conselheiro Relator

Lucimar Rodrigues de Souza
Conselheira relatora

Edmilson Todeschini
Conselheiro Relator